



**Privatisation des services urbains et desserte des  
quartiers défavorisés : une responsabilité sociale en  
partage. Le cas des services d'eau et d'assainissement,  
d'électricité et de télécommunications dans les quartiers  
“ carenciados ” de l'agglomération de Buenos Aires  
(Argentine) de 1991 à 2004**

Sarah Botton

► **To cite this version:**

Sarah Botton. Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés : une responsabilité sociale en partage. Le cas des services d'eau et d'assainissement, d'électricité et de télécommunications dans les quartiers “ carenciados ” de l'agglomération de Buenos Aires (Argentine) de 1991 à 2004. Sociologie. Université de Marne la Vallée, 2005. Français. NNT : . tel-00085961

**HAL Id: tel-00085961**

**<https://theses.hal.science/tel-00085961>**

Submitted on 17 Jul 2006

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**Université de Marne-La-Vallée**

UFR de Sociologie  
Ecole Doctorale Entreprise, Travail, Emploi  
Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS)

**THÈSE**

pour obtenir le grade de  
Docteur de l'Université de Marne-La-Vallée  
Discipline : Sociologie  
présentée et soutenue publiquement par

**Sarah BOTTON**

le 12 décembre 2005

**Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés :  
Une responsabilité sociale en partage**

*Le cas des services d'eau et d'assainissement, d'électricité et de télécommunications dans les  
quartiers 'carenciados' de l'agglomération de Buenos Aires (Argentine) de 1991 à 2004*

Co-direction de thèse :  
Sylvy Jaglin et Yves Lichtenberger

Composition du jury :

Sylvy JAGLIN	Professeur à l'Université de Nantes, co-directrice de thèse
Yves LICHTENBERGER	Professeur à l'Université de Marne la Vallée, co-directeur de thèse
Graciela SCHNEIER-MADANES	Directrice de recherche, CNRS-CREDAL, Paris III, rapporteur
Denis SEGRESTIN	Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, rapporteur
Jean-Luc TRANCART	Professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées



# Remerciements

## *Les premiers temps*

*Merci à D. Feyrs de m'avoir encouragée à mettre le pied à l'étrier, à P.E. Tixier de m'avoir donné sa confiance, à Renaud pour ses éclairages sur l'univers doctoral.*

## *Le terrain à Buenos Aires*

*Merci aux responsables des entreprises pour leur accueil, leur prédisposition et leur grande aide dans le déroulement du travail de terrain, en particulier, à Juan Schaer (Telecom Argentina), à Jean-Luc Ashard et Christian Gosse (Edenor) et à Alexandre Brailowsky (Aguas Argentinas).*

*Merci à l'ensemble des équipes travaillant dans les quartiers (spécialement aux superpoderosas, à Sergio, Marialba et Daniel) pour leur disponibilité infaillible et leur motivation communicative. Merci aussi à l'ensemble des personnes rencontrées au cours de l'enquête de terrain, qui ont su, chacun à leur manière, m'aider à avancer dans la compréhension de la complexité argentine.*

*Merci à Julio Neffa de m'avoir accueillie au sein de son équipe, à Osvaldo Battistini et aux chicos du CEIL pour leur présence et leurs conseils.*

## *L'intégration au LATTs*

*Merci à Yves Lichtenberger et à Sylvie Jaglin de m'avoir accompagnée dans la transition, de m'avoir écoutée, suivie et conseillée.*

*Merci à l'ensemble du LATTs de m'avoir permis de trouver un cadre permettant, chose rare, d'écrire une thèse dans la bonne humeur. Merci en particulier (et par ordre alphabétique) à : Antoine, Antonio, Bernard, Bertrand, Catherine, Christine, Eric, Géraldine, Jean-Marc, Mikael, Olivier, Raphaël, Robin, Sarah, Valérie et Vincent.*

*Merci au Programme « Ecos-Sud France / Secyt Argentine » de m'avoir permis d'effectuer les compléments de terrain nécessaires à l'élaboration de la troisième partie de thèse. Merci à B. De Gouvello de m'avoir aidée à faire le lien entre Buenos Aires et Champs sur Marne.*

*Un grand merci à Lynda pour sa relecture attentive, pour la pertinence de ses commentaires et de ses conseils. Enfin, pour sa présence infaillible.*

*Merci à Graciela Schneier et à Denis Segrestin d'avoir accepté d'être rapporteurs de cette thèse. Un grand merci à Jean-Luc Trancard d'avoir bien voulu participer au jury, dans un contexte aussi sensible.*

## *À toutes les étapes*

*Merci à tous ceux qui m'ont soutenue dans ce long parcours de thèse et qui ont, à leur mesure, contribué au présent document : à Z pour le stylo, à Sacha pour le sujet de thèse, l'ouverture d'esprit et pour le partage, à Philippe, Mado et Léo pour leur confiance, à Avédis, à Omar, à Tom, aux Rivières, à Magalie, à la famille H., à Nath, à l'équipée argentine : Ana, Sebastián, Malena, Eduardo, Hervé, Mari et les chicos.*



## Résumé

Ce travail de thèse s'intéresse à la confrontation des notions de « privatisation » et de « desserte universelle en services urbains » par la mise en question du concept de « responsabilité sociale d'entreprise ». Il interroge les pratiques gestionnaires des opérateurs d'eau, d'électricité et de télécommunications de l'agglomération de Buenos Aires à l'égard d'une « nouvelle » catégorie de clients : les habitants des bidonvilles, des quartiers précaires et des grands ensembles, désignés dans cette recherche sous l'expression générique de quartiers *carenciados*. Les services urbains essentiels ont été partie intégrante d'un vaste programme de privatisations mis en place sous la pression des institutions financières internationales au début des années 1990 et constituent, à ce titre, un vecteur particulièrement pertinent pour l'analyse critique de l'*efficacité sociale* d'entreprises de services publics fonctionnant selon une logique de marché. Ce travail explore, à travers l'analyse des discours et des pratiques des entreprises, leur motivation à mettre en place des programmes de développement, les processus de « professionnalisation » à l'œuvre et la construction de compétences spécifiques des équipes en charge des projets. Il propose également une analyse des évolutions des relations du triptyque « quartiers *carenciados* – entreprises privées – pouvoirs publics locaux » et, plus largement, des phénomènes de coopération existant entre les différents acteurs du champ. En proposant une relecture de la théorie des « agencements organisationnels » de Jacques Girin, cette thèse offre une analyse singulière des divergences sectorielles constatées dans les réponses que les entreprises argentines ont formulé aux mandats de « Responsabilité Sociale » énoncés par les grands groupes : Suez, EDF et France Télécom.

## Abstract

This thesis confronts the notion of "privatization" with that of "universal urban services" by questioning the concept of "corporate social responsibility". It investigates the management practices of water, electricity and telecommunications operators in the greater Buenos Aires with respect to a "new" category of customers: those who live in shantytowns, lower-income neighbourhoods or housing projects, grouped in this research under the heading of *carenciados* neighbourhoods. The basic urban services were an integral part of the large privatization programme implemented under the pressure of international financial institutions in the early 1990s and, as such, make a particularly relevant vehicle for the critical analysis of the *social efficiency* of public utility companies run according to market principles. Through an analysis of the companies' discourses and practices, this thesis explores their motivation for implementing development programs, developing the required professionalization processes and building specific skills for the teams in charge of the projects. It also proposes an analysis of the evolutions of the tripartite relation "*carenciados* neighbourhoods - private companies - local authorities" and, more widely, of patterns of cooperation between the various players in the field. In offering a rereading of Jacques Girin's "organizational arrangements" theory, this thesis provides a novel analysis of the sectorial discrepancies in the responses of Argentinean companies to the "Social Responsibility" mandates set forth by the large corporations: Suez, EDF and France Télécom.



# Sommaire

<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>9</b>
 <b>PARTIE I - LES HERITAGES :</b>	
<b>ANALYSE SOCIO-HISTORIQUE DE L'EVOLUTION DES SERVICES URBAINS ET DES QUARTIERS <i>CARENCIADOS</i> A BUENOS AIRES DE 1870 A 2004 .....</b>	<b>43</b>
 CHAPITRE 1- QUARTIERS POPULAIRES ET SERVICES URBAINS A BUENOS AIRES DE 1870 A 1990.....	
	49
 CHAPITRE 2 - LA DECENNIE NEOLIBERALE : PRIVATISATIONS ET PAUVRETE URBAINE DE 1990 A 2000.....	
	103
 CHAPITRE 3 - LA CRISE DU MODELE NEOLIBERAL ARGENTIN : DECEMBRE 2001 ET SES SUITES.....	
	157
 <b>PARTIE II - LES PRATIQUES DES ENTREPRISES :</b>	
<b>STRATEGIES ET PROJETS POUR LES QUARTIERS <i>CARENCIADOS</i> DE BUENOS AIRES.....</b>	<b>193</b>
 CHAPITRE 4 - L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT .....	
	199
 CHAPITRE 5 - LA DISTRIBUTION D'ENERGIE ELECTRIQUE.....	
	247
 CHAPITRE 6 - LES TELECOMMUNICATIONS.....	
	289
 <b>PARTIE III : LES RESSORTS DE L'ACTION :</b>	
<b>EVOLUTIONS DES INTERACTIONS ENTRE ACTEURS DU DEVELOPPEMENT : LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UNE COMPETENCE DE COOPERATION.....</b>	<b>317</b>
 CHAPITRE 7 - LES OPERATEURS A LA RECHERCHE D'UNE « PROFESSIONNALISATION » EN INGENIERIE SOCIALE ? .....	
	323
 CHAPITRE 8 - LA MOBILISATION DES COMPETENCES MUNICIPALES AU SERVICE DES OPERATEURS.....	
	395
 CHAPITRE 9 - « FAIRE ENSEMBLE » : LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UNE COMPETENCE DE COOPERATION.....	
	443
 <b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>473</b>





## Introduction générale

Revers de fortune ou incomplétude des modèles à l'œuvre, plus de dix ans après leur privatisation, les entreprises argentines de services urbains n'ont pas produit, loin s'en faut, le miracle économique et social qui avait été initialement promis par les institutions internationales et par les autorités publiques nationales. Certaines analyses y perçoivent le poids décidément trop lourd des héritages politiques et techniques freinant l'activité de marché, d'autres, à l'opposé, lisent dans cette situation la preuve irréfutable de l'impossible *efficacité sociale* d'une marchandisation des services. Par delà ces postulats idéologiques qui rendent difficile un bilan des actions engagées, une question demeure, malgré tout : quel est le résultat de plus de dix années de privatisation des services urbains et comment peut-on l'interpréter?

La réponse est délicate. L'actualité récente nous a montré que les grands groupes internationaux de services publics avaient fait marche arrière en amorçant un retrait progressif des pays dits « à risques » dans lesquels ils avaient massivement investi au cours de la dernière décennie. Ce désengagement, qu'il soit le fruit d'un calcul économique stratégique ou d'une pression sociale trop forte, viendrait conforter la thèse de la « grande désillusion »<sup>1</sup> suite à l'échec du *sauvetage* des économies du sud par le secteur privé. Cependant, posé en ces termes, le débat tend à ignorer les véritables enjeux que soulève la problématique de la durabilité des services dans les pays en développement de même que les espaces possibles d'inventivité sociale que la question pourrait, au contraire, susciter. D'où une série d'interrogations laissées ouvertes à l'expertise des analystes : l'expérience avait-elle été pensée convenablement ? Les actions engagées sont-elles nécessairement vouées à l'échec ? Les mauvais résultats de certaines expériences phares sonnent-ils le glas des partenariats publics-privés, ou signifient-ils une recomposition des modèles proposés?

Plutôt que de conclure trop hâtivement à l'impossible équation entre marché et développement, il nous a semblé plus pertinent de considérer la période actuelle de « flottement » comme une occasion de repérer puis d'interpréter les éléments structurants du

---

<sup>1</sup> Titre de l'ouvrage de Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie, qui a démissionné en 1999 de son poste de vice-président de la Banque mondiale. Son ouvrage dénonce les règles du jeu économique mondial guidées par les intérêts des pays industrialisés au détriment des économies du sud. Voir : STIGLITZ, Joseph E. *La grande désillusion*. Paris : Fayard, septembre 2003, 324 p.

débat, à partir des réalisations concrètes plus ou moins concluantes des entreprises depuis les privatisations.

Cette thèse interroge ainsi le travail des opérateurs de services urbains de Buenos Aires, entre *construction d'un marché* et *service à la collectivité*, dans le cadre d'un exercice gestionnaire spécifique : la desserte et la gestion du service dans les quartiers *carenciados*<sup>2</sup> de l'agglomération. Afin de dépasser les discours dénonçant marchandisation des services et pratiques de « business abusif », nous avons fait le choix d'analyser les grandes déclarations d'intention sur la responsabilité sociale d'entreprise (RSE) dans le but de les confronter aux questionnements et aux « bricolages » gestionnaires qui sous-tendent la pratique quotidienne des opérateurs. Pourquoi les entreprises engagent-elles des projets dans de tels quartiers ? Qu'attendent-elles d'une telle démarche ? Où puisent-elles la motivation et les ressources pour mener à bien une telle ambition ? De quelle ambition parle-t-on ?

**Dans cette perspective, ce travail de recherche s'est construit autour d'une exploration (i) des processus de *professionnalisation* en ingénierie sociale à l'œuvre dans ces entreprises et (ii) des dynamiques de coopération entre acteurs du champ du développement (municipalités, associations de quartiers, ONG, etc.) engagés afin de répondre au mandat de « responsabilité sociale » émanant des groupes *Suez*, *EDF* et *France Télécom*.**

### Choisir un objet et une démarche de recherche

Précisons d'emblée que notre raisonnement s'est construit à partir d'un questionnement issu du terrain sur la façon dont la notion de « Responsabilité Sociale d'Entreprise » y est déclinée selon les discours et les pratiques des différents acteurs. Les définitions resteront donc ouvertes : nous postulons, dans cette recherche, que ce sont celles qu'ont adoptées les acteurs, dans leur diversité, dans leur rationalité, dans leur décalage et aussi dans leurs *manqués*. La

---

<sup>2</sup> Les quartiers *carenciados* sont les quartiers « défavorisés » de l'agglomération de Buenos Aires. Nous analyserons plus en détail dans la suite de l'introduction générale leurs principales caractéristiques de même que les différentes réalités urbaines que cette notion recouvre. Ces quartiers, pour la plupart illégaux, sont souvent absents des cartes et inexistantes au regard des autorités.

démarche adoptée est donc propre à l'ethnométhodologie<sup>3</sup> puisque les structures sociales et leurs dynamiques ne sont pas ici considérées comme des faits. Nous proposons, au contraire, de comprendre *comment les acteurs créent le social*.

Pour ce faire, notre travail d'investigation s'est appuyé sur les programmes dits *de développement* que les entreprises privées concessionnaires de services publics (eau et assainissement, distribution d'énergie électrique et télécommunications) mettent en oeuvre, en Argentine, dans les quartiers défavorisés de l'agglomération de Buenos Aires. La question posée renvoie à la réflexion sur le devenir des notions de *services publics*, d'*accès universel* et d'*intérêt général* dans un contexte de net retrait de l'acteur étatique et d'une libéralisation des secteurs de services essentiels. Pour saisir l'ampleur de l'enjeu que constitue la définition, par les entreprises, de leur propre responsabilité sociale à l'égard des clients des quartiers défavorisés, il était essentiel de resituer la problématique dans une double perspective analytique : d'une part, celle de la construction politique et économique de l'Etat argentin - et de son influence sur l'évolution des quartiers défavorisés et la place qui leur est attribuée au sein de la société - et, d'autre part, celle des dynamiques des stratégies des grands groupes internationaux, parmi lesquels les groupes de services publics, portées par une logique de recherche de nouveaux marchés. C'est justement cette rencontre entre deux mondes qui se méconnaissent largement - celui des quartiers défavorisés et celui des grands groupes de services - qui est au cœur de la complexité des dynamiques à l'œuvre et qui constitue, alors, l'intérêt d'une recherche fondamentalement empirique. Au delà des discours sur l'enjeu stratégique que constitue, pour les entreprises, la prise en compte des aspects sociaux et environnementaux dans l'exercice de leur activité, la mise en place d'indicateurs d'évaluation des activités selon les axes que constituent les « trois E » du développement durable (Environnemental, Ethique, Economique), ou encore les nouveaux labels « Responsabilité Sociale d'Entreprise » dont aiment à se targuer certains acteurs économiques, il s'agit d'interroger la pratique des entreprises sur le terrain, c'est-à-dire les *modes opératoires* qu'elles ont choisis pour décliner *leur* responsabilité sociale.

---

<sup>3</sup> Terme introduit par H. Garfinkel. Pour une compréhension plus poussée de l'approche ethnométhodologique, voir, entre autres, les travaux de Garfinkel, Cicourel et Coulon : GARFINKEL, Harold. *Studies in Ethnomethodology*. Englewoods Cliff : Prentice Hall, 1967, 288 p. ; CICOUREL, Aaron. *La sociologie cognitive*. Paris : Presses Universitaires de France, 1979, 239 p. ; COULON, Alain. *L'ethnométhodologie*. Paris : Presses Universitaires de France, Collection « Que sais-je ? », 125 p.

Cette recherche repose sur un double ancrage disciplinaire : une approche sociologique, avant tout, de par la méthode d'investigation, la construction de la problématique et le mode de développement analytique qui ont été retenus; mais aussi une approche « aménagement du territoire », de par les objets d'étude : la ville, le quartier, les réseaux urbains<sup>4</sup>. Elle se situe à la frontière – encore peu explorée – entre deux champs de recherche dynamiques et en constante évolution : d'une part, la *sociologie de l'entreprise* : transformations des grands groupes de services dans un contexte de mondialisation, gestion du changement, concurrence accrue, recherche de nouveaux marchés, stratégies de positionnement, construction de compétences spécifiques, modalités de coopération, etc., et d'autre part, le *champ de la sociologie urbaine* : dynamiques de la pauvreté urbaine, phénomènes de métropolisation et d'exclusion, fragmentation urbaine, accessibilité aux services essentiels, etc. L'idée est ici d'essayer de **saisir le lien entre discours des grands groupes internationaux et pratiques gestionnaires des entreprises dans un contexte de forte polarisation socio-économique de la société.**

L'intérêt d'une telle approche repose sur son caractère fondamentalement innovant : **parler des inégalités urbaines par les pratiques des entreprises.** Si « considérer l'entreprise comme [un] lieu social suffisamment autonome pour influencer le système global »<sup>5</sup> n'est pas une posture nouvelle dans le champ de la sociologie française, elle implique cependant la mise en œuvre d'un dispositif d'investigation qui n'avait jamais été appliqué, jusque là et à notre connaissance, au cas des grandes entreprises de services urbains dans les pays du sud.

Adopter pour l'enquête et l'analyse une entrée par le travail des opérateurs permet d'appréhender différemment les questions essentielles largement traitées dans des littératures scientifiques *voisines* - économie, analyse des politiques publiques, géographie, etc. - telles que : le rôle de l'Etat, la définition des politiques publiques, l'économie de marché, les effets de la mondialisation, la recomposition des pouvoirs publics des pays du sud à l'épreuve des nouvelles dynamiques économiques, la fragmentation urbaine, l'accès aux services essentiels, l'évolution de la santé publique dans les pays en développement, etc.

---

<sup>4</sup> Dans le cadre de cette recherche, l'emploi de la notion de « réseaux » ou « réseaux urbains » renvoie systématiquement à une acception matérielle des « réseaux urbains d'infrastructures », c'est-à-dire aux réseaux d'eau, d'assainissement, de distribution d'énergie électrique et de télécommunications dans leur dimension technique.

<sup>5</sup> SAINSAULIEU, Renaud ; SEGRESTIN, Denis. « Vers une théorie sociologique de l'entreprise ». *Sociologie du Travail* n°28, vol.3, 1986, pp.335-352 (p.335)

Dans une telle perspective de recherche, le choix de l'Argentine comme pays de référence est pertinent à plusieurs égards.

Premièrement, dès la mise en œuvre d'une politique néolibérale au début des années 1990, l'Argentine a été montrée comme « le bon élève » des institutions financières internationales (Fonds Monétaire Internationale et Banque Mondiale), tel le modèle à suivre en matière d'efficacité économique et de modernisme sociétal. Pourtant, la crise qu'a traversée le pays dès le milieu de la décennie, devenue paradigmatique avec les événements de décembre 2001, est venue entacher cette image « si parfaite » de réussite. La place des services publics privatisés, au centre du « dispositif Menem<sup>6</sup> », a été extrêmement significative tout au long de la période. Miroir permanent des discours de la sphère politique (sur la nécessaire modernisation des services), de la sphère des institutions internationales (sur l'efficacité sociale des privatisations) et des inquiétudes de la société argentine (sur le devenir des services *marchandisés*), les services urbains ont constitué un prisme idéal pour déchiffrer les dynamiques économiques, politiques et sociales à l'œuvre avant et depuis 1991. Analyser la gestion des opérateurs dans les quartiers pauvres dans un contexte de paupérisation massive de la société permet de proposer une relecture intéressante des modèles promus et des transformations progressives des entreprises.

Deuxièmement, cette « euphorie » du début des années 1990 liée à la libéralisation des marchés a suscité la curiosité des grands groupes internationaux (en particulier des groupes français), intéressés à participer à ces nouvelles opportunités commerciales que constituaient les marchés du sud. En effet, l'Argentine, et particulièrement l'agglomération de Buenos Aires, représentaient dans le contexte du début des années 1990 des potentialités de marchés particulièrement intéressantes du fait de la dimension des concessions (*Aguas Argentinas* opère sur la plus grande concession d'eau et d'assainissement du monde), du profil des usagers/clients (la classe moyenne consommatrice argentine n'existe pas ailleurs sur le continent latino américain) et du contexte monétaire : dès le début des années 1990, la parité entre peso argentin et US dollar a été un argument plus que convaincant pour les investisseurs).

---

<sup>6</sup> Président argentin de 1989 à 2000 (parti justicialiste – péroniste-).

Enfin, le choix de l'Argentine comme terrain privilégié d'investigation de notre recherche a également permis une analyse de l'impact retentissant qu'a eu la crise de 2001 sur la scène internationale, et en particulier sur la reformulation des politiques stratégiques des grands groupes internationaux, ayant subi de très lourdes pertes, là où les investissements avaient été, au contraire, guidés par des perspectives de bénéfices élevés et durables. Elle a également permis une lecture originale du rôle des institutions internationales contraintes de « revoir la copie » des modèles proposés.

### **Délimiter le champ de la recherche : acteurs, temporalités et espaces géographiques**

Analyser la *rencontre* entre opérateurs privatisés de services et quartiers *carenciados* ne pouvait se faire qu'à travers l'étude des services essentiels à la vie urbaine, compte tenu du degré élevé de pauvreté et d'exclusion caractéristiques de ces quartiers comparativement au reste de la ville. A Buenos Aires, nous y reviendrons par la suite, le premier service essentiel à la (sur)vie en ville est certainement l'électricité. N'étant lui-même pas substituable, il permet, en revanche, de remplacer d'autres services, dont l'approvisionnement est plus complexe ou plus coûteux<sup>7</sup>. Il n'en demeure pas moins que les réseaux d'eau potable et d'assainissement constituent des incontournables de la survie des habitants des quartiers, notamment du fait de leur faible coût et de la qualité de l'eau distribuée. Le réseau d'eau est cependant partiellement remplaçable, du fait de la situation exceptionnelle de l'agglomération de Buenos Aires située dans la région de *pampa humeda*, abritant des nappes phréatiques abondantes et de bonne qualité. L'eau et l'électricité constituent les deux services publics de base desquels aucune population urbaine ne peut se passer à moyen terme. Par ailleurs, le service de téléphonie, s'il n'incarne pas le moyen paradigmatique de la survie en ville, représente cependant le symbole de la société intégrée et moderne. Rechercher un emploi, entamer des démarches, prendre des contacts sont autant de moyens possibles de sortie de situations d'exclusion qu'il convient de ne pas minimiser *a priori*.

Dans un tel contexte, nous avons décidé de nous intéresser aux services d'eau et d'électricité, services essentiels à la survie en ville et au service de télécommunications, service essentiel à l'intégration dans la société urbaine. Ce choix n'est pas anodin : les entreprises couvrant ces secteurs à Buenos Aires étaient principalement issues de groupes français ce qui nous a

---

<sup>7</sup> Pompage des nappes en attendant le réseau d'eau potable, cuisine à l'électricité en attendant la consolidation de l'habitat pour l'installation du gaz, etc.

permis de mener à la fois une étude de terrain au sein des filiales en Argentine et une campagne d'entretiens auprès des directions en France<sup>8</sup>. L'étude concerne trois groupes français ainsi que leurs filiales en Argentine : le groupe *Suez* et sa filiale *Aguas Argentinas* S.A. dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, le groupe EDF et sa filiale *Edenor* dans le secteur de la distribution d'énergie électrique, enfin le groupe *France Télécom* et sa filiale *Telecom Argentina* dans le secteur des télécommunications.

### Encadré 1 – Brève présentation des entreprises étudiées

***Telecom Argentina (TECO)*** : filiale acquise en 1990 par *France Télécom* en consortium avec *Telecom Italia* (30% chacun) lors de la vague des privatisations des grands secteurs de l'économie argentine. En monopole (pour le réseau fixe) sur la moitié nord du territoire de 1991 à 1999, elle évolue actuellement sur un marché entièrement concurrentiel, encore fortement marqué par les deux monopoles historiques. Elle possède elle-même des filiales, notamment en téléphonie mobile et en transmissions de données et Internet. Fin 2003, *France Télécom* a cédé ses participations à *Telecom Italia*.

***Edenor*** : filiale acquise par EDF à hauteur de 35% en 1992, détenue à plus de 80% depuis mai 2001. Le contrat de concession signé entre l'Etat argentin et le groupe d'actionnaires d'*Edenor* pour une durée de 95 ans, prévoit que l'entreprise aura à charge la distribution et la commercialisation de l'énergie électrique sur le monopole territorial que constitue la moitié nord de la ville et de la région de Buenos Aires. En septembre 2005, EDF a réduit sa participation à 25% des parts de l'entreprise, renonçant ainsi à être gestionnaire du service.

***Aguas Argentinas S.A. (AASA)*** : filiale détenue majoritairement à 35% par le groupe *Suez - Lyonnaise des Eaux* depuis 1993. Le contrat de concession prévoit, pour une durée de 30 ans, le monopole sur la distribution de l'eau potable et du traitement des eaux usées de la ville et de la région de Buenos Aires de même que l'expansion des deux services et une desserte universelle dans la zone de concession au terme du contrat (2023). En septembre 2005, le groupe *Suez* a annoncé sa volonté de retirer sa participation de l'entreprise.

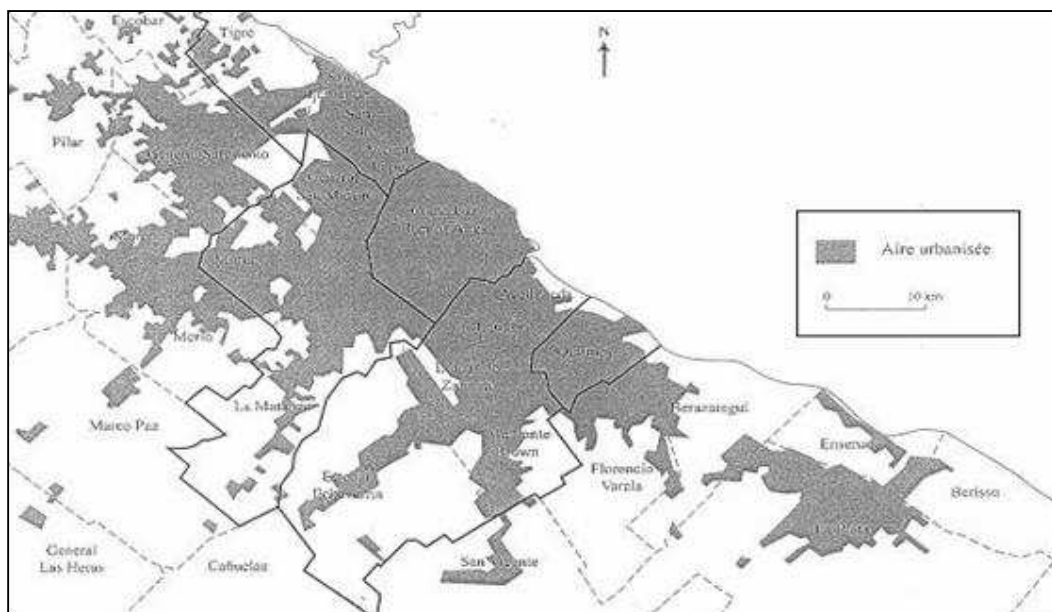
Source : élaboration par l'auteur

L'analyse se doit également d'être circonscrite dans le temps et dans l'espace. La temporalité de cette recherche est à géométrie variable. D'une part, elle a cherché à comprendre les pratiques et les discours des entreprises dès la mise en place de leurs programmes de développement. Si la période de terrain (2000-2004) correspond au déroulement de la crise argentine, le recueil des données primaires et secondaires a été constamment guidé par un souci de compréhension de l'ensemble de la période néolibérale argentine (depuis le début des années 1990). C'est pourquoi l'analyse porte sur la période

<sup>8</sup> C'est pourquoi, pour cette étude, c'est l'entreprise *Edenor* qui a été retenue (l'entreprise *Edesur*, au sud de l'agglomération, est majoritairement à capitaux espagnols) et, pour les télécommunications, l'entreprise *Telecom Argentina* (la concurrente, au sud, *Telefónica de Argentina*, est également à capitaux espagnols)



### Carte 1 - Aire urbanisée de la région métropolitaine de Buenos Aires (RMBA)



<sup>9</sup> Nous adoptons, dans le cadre de cette recherche, la définition du “territoire” formalisée par Sack (le territoire comme espace géographique délimité sur lequel s’exerce un pouvoir): « Territoriality will be defined as *the attempt by an individual or a group to affect, influence, or control people, phenomena, and relationships, by delimiting and asserting control over a geographic area*. This area will be called the *territory* ». Voir: SACK, Robert. *Human Territoriality. Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, 256 p. (p.19)

La région métropolitaine de Buenos Aires (RMBA)<sup>10</sup> désigne une réalité urbaine hétérogène mais constituant un ensemble continu en termes de tâche urbaine. Il s'agit d'un espace très vaste puisque s'étalant sur plus de 130 Km du nord-ouest (Escobar, Tigre) au sud-est (La Plata, Berisso). Cet ensemble est composé de la capitale fédérale et de 37 *partidos* (municipalités). Du point de vue purement géographique et en partant du centre vers la périphérie, plusieurs niveaux territoriaux peuvent être distingués pour cette région métropolitaine :

- La municipalité de Buenos Aires : Capital Federal (CF),
- Le Grand Buenos Aires (GBA) : composé des deux premières couronnes,
- L'aire métropolitaine de Buenos Aires (AMBA) = CF+ GBA,
- La région métropolitaine de Buenos Aires (RMBA) = AMBA + 3<sup>ème</sup> couronne.

Il convient de préciser, à ce stade, que l'Argentine est une république fédérale composée de 24 unités constitutionnelles : 23 provinces et la capitale du pays (Buenos Aires Capital Federal, fédéralisée en 1880)<sup>11</sup>. Les pouvoirs publics sont donc agencés selon trois niveaux : l'Etat Fédéral, les Etats provinciaux et les gouvernements municipaux (« délégations » du pouvoir exécutif provincial). Exception faite de la capitale fédérale, le niveau municipal est le dernier échelon du maillage institutionnel argentin et représente, selon l'article 5 de la constitution de 1853, une « délégation » du pouvoir exécutif provincial. Cependant, contrairement à d'autres provinces du pays, la constitution de la province de Buenos Aires (de 1933, réformée en 1994) ne reconnaît pas l'autonomie des municipalités : leurs attributions et responsabilités sont définies par la Province, ce qui les limite dans la formulation de politiques publiques locales<sup>12</sup>.

---

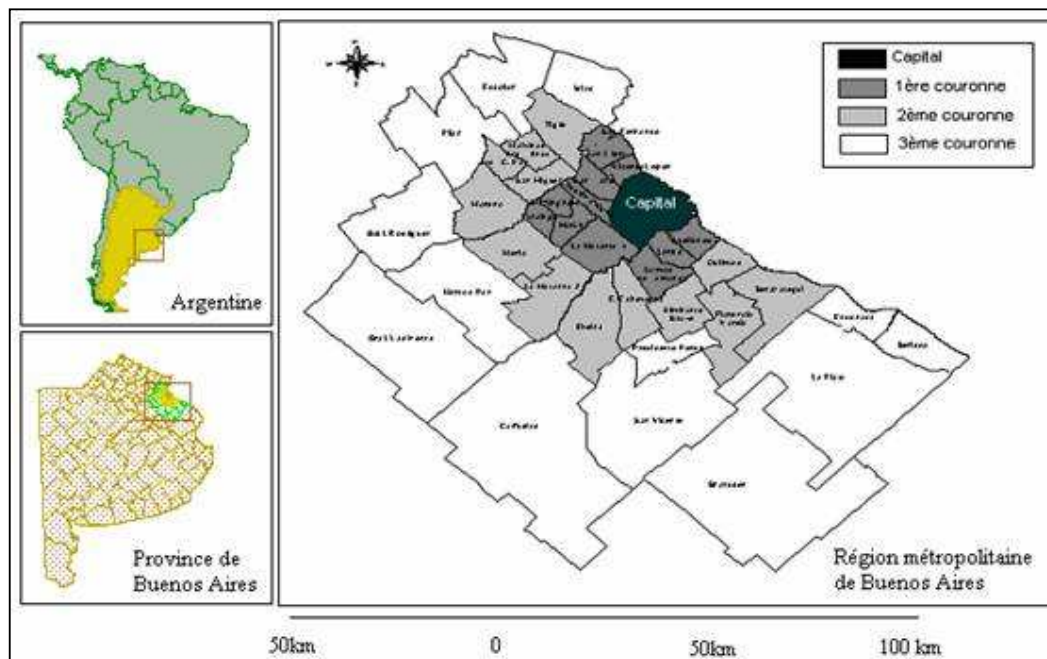
<sup>10</sup> Ou agglomération *élargie* de Buenos Aires. La délimitation de cet espace géographique donne lieu à des interprétations différentes. Nous nous référons, dans ce travail, à celle qu'a adoptée l'équipe de recherche de l'*Instituto du Conurbano* de l'Université General Sarmiento (UNGS).

<sup>11</sup> Suite aux nombreuses luttes entre fédéralistes et centralistes et au triomphe de l'« idée fédérale » en 1853.

<sup>12</sup> Précisons au lecteur qu'historiquement, la représentation démocratique des citoyens ne se faisait qu'au niveau national et provincial, reléguant au niveau municipal un rôle « exclusivement administratif » et faisant de la municipalité un lieu de pouvoir où les élites locales pouvaient défendre leurs intérêts puisque seuls les contribuables participaient aux suffrages municipaux. Pour plus de détails à ce sujet, voir : PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « La consolidación municipal en el Gran Buenos Aires : tensiones y ambigüedades ». *Estudios Sociológicos*, 1993, vol XI, n° 33, pp.769-798

Dans la province de Buenos Aires, hormis la capitale fédérale, aucun des niveaux évoqués précédemment n'a d'existence juridique propre: il n'existe pas d'instance politique entre le niveau municipal (le *partido*) et le niveau provincial qui s'étend sur plus de 900 km du nord au sud et de 600 km de l'est à l'ouest. Cette réalité urbaine est extrêmement hétérogène tant en densité de population qu'en répartition des richesses. En ce qui concerne la population, l'Aire Métropolitaine de Buenos Aires compte près de 12 millions d'habitants (dont 2,8 millions dans la capitale) soit le tiers de la population nationale<sup>13</sup>.

**Carte 2 - Les différentes échelles de la région métropolitaine de Buenos Aires (RMBA)**



Source: élaboration par l'auteur à partir des cartes de : Laboratorio SIG – Instituto del conurbano (UNGS, Buenos Aires)

La complexité de la délimitation géographique de notre objet de recherche repose sur le fait que les trois entreprises opèrent sur des aires de concession différentes qui ne coïncident que sur certains districts. Ainsi, le principal critère de choix étant de travailler sur des zones urbanisées, la recherche se limite à une partie de la Région Métropolitaine de Buenos Aires :

<sup>13</sup> Selon le dernier recensement de l'INDEC (2001), la population du pays est de 36 260 130 habitants, celle de la province de Buenos Aires (capitale incluse) de 16 603 341 habitants, dont 11 460 575 dans l'Aire Métropolitaine de Buenos Aires (8 684 437 dans les 24 municipalités du grand Buenos Aires et 2 776 138 dans la ville de Buenos Aires : Capital Federal).



## **Présentation de la méthodologie de terrain**

Afin d'enrichir les résultats de l'analyse, nous avons choisi de multiplier les outils et les sources pour le recueil d'informations. Bien que cette recherche s'inscrive volontairement dans une démarche qualitative, la combinaison des différents supports : données qualitatives (entretiens, observation participante, analyse de discours, etc.) et données quantitatives (données institutionnelles, statistiques, supports opérationnels, etc.) nous a permis de ne pas négliger l'approche plus quantitative de notre objet. A bien des égards, le manque de données statistiques nous a conduit à nous interroger sur la méconnaissance du monde des quartiers défavorisés.

Toute la difficulté de l'exercice méthodologique a consisté à mener une analyse la plus complète et pertinente possible à partir de données extrêmement disparates, majoritairement qualitatives et empreintes d'une valeur temporelle structurante, l'étude de terrain ayant été fortement déterminée par une double chronologie : le déroulement de la crise argentine, d'une part et les avancées opérationnelles des programmes, d'autre part. Par ailleurs, l'analyse des programmes des entreprises selon différents axes (usages des services dans les quartiers défavorisés, discours du groupe et de l'entreprise, cadre juridico- réglementaire, contenu des projets opérationnels) dans les trois secteurs étudiés, considéré comme préalable nécessaire à la bonne compréhension de l'exposé de l'analyse, a impliqué un traitement de données complémentaires au travail de terrain. Ces données, issues d'outils déployés dans d'autres disciplines (anthropologie, économie, statistiques, droit, etc.) ne sont utilisées ici que dans l'idée de mieux documenter la recherche. Le redéploiement des informations obtenues nous permet ici de mieux saisir les enjeux et les stratégies des opérateurs, soucieux de comprendre la « demande » en service dans les quartiers afin de définir leurs programmes d'action au plus près des attentes. C'est donc dans la perspective d'apporter un éclairage supplémentaire aux discours et aux actions observées des opérateurs de services urbains qu'ont été recueillies ces informations.

### **1. Intérêt du travail de terrain**

La gestion des services urbains de Buenos Aires ainsi que la question de la pauvreté et des quartiers défavorisés de l'agglomération constituent deux problématiques qui ont fait l'objet d'une littérature très abondante. Cependant, elles n'ont que très rarement ou très partiellement

été traitées de manière croisée. Ce défaut d'information sur les conditions techniques et organisationnelles d'accès aux services essentiels dans les quartiers défavorisés est particulièrement valable sur la période récente des dix dernières années de gestion privée de ces services.

Les opérateurs ayant à faire face à une situation nouvelle au regard de leur cadre habituel de gestion ont, en effet, pris un certain temps pour prendre conscience de la dimension stratégique que représentait l'accès des plus démunis aux services essentiels de même que pour organiser leurs actions dans ces quartiers. Pour la plupart des services, ces programmes sont encore aujourd'hui à peine déployés voire en cours de définition. Ce manque de recul explique la difficulté des analystes à étudier les pratiques des entreprises et leurs résultats au regard des objectifs recherchés.

C'est justement tout l'intérêt d'inscrire cette étude de terrain dans une perspective à la fois longitudinale sur la période et embrassant les projets dans leur dimension trans-sectorielle. Le travail de terrain a consisté principalement en un suivi des programmes dans les quartiers défavorisés puis a été complété par une campagne d'entretiens avec les acteurs impliqués. Il a permis une collecte de données de première main indispensable dans la structuration d'un travail de recherche approfondi cherchant à confronter les notions de *privatisation* et d'*évolution de l'accès aux services essentiels*.

## 2. L'organisation du travail de terrain : les séjours de recherche

Dans la perspective de cette recherche, le principal cadre de travail pour le terrain a été celui de trois entreprises : *Aguas Argentinas* (eau et assainissement), *Edenor* (distribution d'énergie électrique) et *Telecom Argentina* (télécommunications). Ce terrain avait été envisagé dès l'année 2000, précédant le début de la thèse, lors d'un stage effectué chez *Telecom Argentina*, à Buenos Aires, de mai à juillet 2000<sup>17</sup>. L'étude de terrain pour la recherche doctorale à proprement parler s'est étendue sur une longue période de travail à Buenos Aires (de Mars 2001 à Juin 2004), entrecoupée de courts séjours à Paris.

---

<sup>17</sup> Ce stage avait été l'occasion d'un travail de terrain sur un outil de gestion des compétences (le SGD) auprès de la direction des ressources humaines de l'entreprise, dans le cadre d'une recherche de DEA. Il avait permis, outre l'étude en question, une première collecte d'informations concernant l'entreprise et le groupe, de même que de nombreux contacts exploitables ultérieurement auprès des dirigeants des entreprises de services publics dans d'autres secteurs (eau et énergie).

Le premier séjour à Buenos Aires pour la thèse (Mars à Juin 2001) avait permis de jeter les bases du travail de terrain et d'établir les premiers contacts auprès des responsables afin d'entamer une observation exploratoire des terrains, de présenter l'objet de la recherche aux principaux acteurs concernés, et de définir, avec eux, les accès possibles aux terrains et les modalités d'intervention du chercheur dans les activités de l'entreprise. Les séjours suivants ont permis de mener parallèlement l'étude des projets dans les trois secteurs (eau, électricité, télécommunications) en fonction des disponibilités des équipes et de l'intérêt des programmes en cours. Il convient de préciser que la période écoulée de décembre 2001 à février 2002, où se sont déroulés manifestations de rues et changements politiques successifs, a été, certes, un déclencheur pour les projets dans la période à suivre, mais également un frein au déroulement du travail de terrain, du fait de la confusion générale qui régnait à l'extérieur tout comme à l'intérieur des entreprises.

La conjoncture politique et économique argentine pendant la période du travail de terrain a donc eu un effet extrêmement structurant sur l'évolution de l'étude, qu'il s'agisse du rythme ou du calendrier prévus, tout comme du contenu même du terrain, depuis les discours des responsables jusqu'au contenu opérationnel des programmes dans les quartiers. Les séjours en France, au contraire, ont permis un travail de terrain plus programmable, qui a consisté, dans la majorité des cas, en une série d'entretiens auprès des différents responsables stratégiques, aux sièges des grands groupes.

### 3. Les outils mobilisés pour le terrain

La problématique de l'accès aux services urbains dans les quartiers *carenciados* de Buenos Aires a été largement transformée par les nouvelles régulations des secteurs concernés au début des années 1990. La difficulté de la recherche était de saisir au plus près une réalité nouvelle et en constante évolution, dépassant largement les études ou les observations menées jusqu'alors. Ne pouvant s'appuyer sur des études sérieuses ni se réduire aux discours d'intention sur ces questions, une recherche approfondie sur ce sujet devait nécessairement faire part de l'évolution opérationnelle des programmes, de même que des appréciations qualitatives des participants aux projets quant au devenir des programmes.

C'est pourquoi les deux principaux outils du travail de terrain ont été, d'une part, le suivi des projets opérationnels au travers de l'observation participante et de la tenue d'un journal de terrain et, d'autre part, l'appréhension du discours des acteurs, au moyen d'entretiens individuels semi-directifs.

### 3.1. L'observation participante et le journal de terrain

L'activité d'observation de terrain s'est principalement articulée autour du suivi des nombreux projets opérationnels des entreprises *Aguas Argentinas* et *Edenor* à toutes les étapes du processus : pré-projet, organisation des réunions en interne, premiers contacts avec les interlocuteurs, déplacement dans les quartiers, réunions communautaires, suivi des travaux, réunions de suivi, inauguration du service dans les quartiers, ateliers commerciaux, phase d'évaluation. Elle a été formalisée par la tenue régulière d'un journal de terrain, « l'outil principal de l'ethnographe souvent ignoré du sociologue »<sup>18</sup> qui nous a permis de collecter quotidiennement un ensemble de notes sur les projets, de suivi des évolutions, d'extraits de discussions informelles, d'impressions et d'interrogations personnelles sur les pratiques observées. Ce recueil d'informations extrêmement diverses et riches pour l'analyse a été mené quotidiennement de mars 2001 à septembre 2002 puis ponctuellement lors des séjours suivants. Il a été complété par des activités parallèles comme la participation aux réunions d'équipes, aux ateliers de formation professionnelle, aux réunions inter-équipes, aux événements institutionnels de chaque entreprise, venant alimenter le contenu de ce « journal de bord ».

Par ailleurs, comme nous le décrirons plus en détail dans le chapitre 9, le travail de terrain pour cette recherche a donné lieu, à l'initiative du chercheur, à un rapprochement entre les différentes entreprises dans la perspective d'une analyse comparative des programmes. Dans ce cadre, nous avons utilisé la méthode du focus group<sup>19</sup> avec les principaux responsables des programmes de développement. La rencontre des responsables des projets dans les secteurs de l'eau, de la propreté urbaine et de l'électricité a été à l'origine de la création, en 2002, d'un forum d'entreprises de services publics dont l'objectif était de partager des connaissances et, éventuellement de définir des projets opérationnels en commun pour la gestion des services

---

<sup>18</sup> BEAUD, Stéphane ; WEBER, Florence. *Guide de l'enquête de terrain*. Paris : La découverte, Guides Repères, 1997, 328 p. (p.94)

<sup>19</sup> KITZINGER, Jenny. *Qualitative research: introducing focus groups*. Glasgow: BMJ, 1995, 311 p, pp.299-302.



dans les quartiers défavorisés. En ce sens, il s'est véritablement agi d'une observation *participante* puisque le chercheur a directement contribué à l'organisation et la formalisation de cette rencontre, de même qu'à l'animation des premières réunions du forum. La participation s'est également traduite par des travaux ponctuels de capitalisation, en particulier pour l'entreprise *Aguas Argentinas* : compte rendus de réunion, rapports, rédaction d'articles, etc.

Ce degré important de participation du chercheur dans l'activité des acteurs observés et de coproduction *de facto* de certaines données de terrain pose, certes, un problème méthodologique - puisque, d'une certaine manière, l'extériorité et la neutralité de l'observateur sont parfois supplantées par sa participation active au construit social de l'objet de recherche - mais elle a, par ailleurs, permis un accès privilégié aux acteurs de terrain, et de ce fait, un recueil de données primaires de grande qualité.

### 3.2. Les entretiens

L'observation participante a été complétée par une campagne d'entretiens, individuels dans leur grande majorité (93 entretiens<sup>20</sup>) et de type semi-directif<sup>21</sup>, d'une durée moyenne d'une heure et demie. Chaque entretien a été enregistré puis retranscrit dans sa version intégrale et dans sa langue originale (en général, l'espagnol). Les données issues des entretiens ont, par la suite, été traitées au moyen de l'analyse de contenu et de l'analyse thématique.

Les personnes interrogées ont été les acteurs impliqués dans les projets, de manière plus ou moins directe, personnel de l'entreprise ou autres intervenants du champ, à tous les niveaux hiérarchiques, dans plusieurs métiers, liés ou non au développement : en France, les responsables stratégiques des groupes *Suez*, *EDF* et *France Télécom* : Direction Générale, Direction Internationale, Direction des Ressources Humaines, Responsables des questions de développement, etc., en fonction des structures et de l'organisation de chacun des groupes ; en Argentine, au sein des filiales, les responsables stratégiques et opérationnels des projets de développement dans les quartiers défavorisés, mais également les acteurs impliqués dans le projet : Direction des Ressources Humaines pour les formations correspondantes, employés

---

<sup>20</sup> Auxquels s'ajoutent les 38 entretiens effectués chez *Telecom Argentina* dans le cadre du DEA, soit 131 entretiens en tout.

<sup>21</sup> La grille d'entretien qui a servi de support à l'enquête de même que la liste des personnes interviewées figurent en annexes de la thèse.

bénéficiaires des formations, direction commerciale, etc. En outre, une dernière phase de terrain a permis d'inclure les acteurs du contexte dans le recueil des données : municipalités, associations de consommateurs, représentants des communautés, institutions régulatrices, etc.

### 3.3. L'analyse documentaire

Pour nourrir notre démarche socio-historique, nous avons constitué un important corpus documentaire articulé autour de cinq types de sources : un corpus réglementaire (contrats de concessions, cadres réglementaires, lois et décrets, historique des activités commerciales et sociales des entreprises, bilans d'activité annuels, rapports des régulateurs), un corpus institutionnel (politiques de l'entreprise et du groupe, discours, rapports, articles de presses, communications), un corpus que nous pouvons qualifier d'*opérationnel* (tableaux commerciaux, schémas techniques, cartes des quartiers, des travaux), un corpus statistique (recensement INDEC 2001, enquête foyer GBA 1997, etc.) et un corpus journalistique reposant sur les principaux quotidiens de la presse argentine et française.

Le recueil des données institutionnelles et réglementaires a fait l'objet d'une analyse particulière puisqu'elles n'ont pas été simplement utilisées dans le développement de la thèse pour leur caractère illustratif. Ces données secondaires nous ont, au contraire, permis de mener une analyse des positionnements différenciés et évolutifs des différents acteurs par rapports à ces documents institutionnels et à ces textes réglementaires, pourtant supposés *dicter* et *encadrer* les démarches des acteurs. A cet égard, nous avons constitué, pour cette recherche, un corpus de textes<sup>22</sup>, composé des principaux éléments que nous avons jugé pertinents pour l'analyse, élément incontournable pour notre démarche méthodologique.

---

<sup>22</sup> Voir bibliographie institutionnelle et bibliographie réglementaire en annexe.

## Eclairages terminologiques

Le cadrage de l'analyse se doit d'inclure, outre les aspects méthodologiques, les choix terminologiques effectués par l'auteur, puisque l'analyse se *traduit* par des mots. Choisir et expliciter le *sens* des mots utilisés revêt une importance particulière dans un contexte idéologisé comme l'est celui de la privatisation des services urbains.

Qu'entend-on par « services publics », « intérêt général », « universalité d'accès », « partenariat public-privé », « privatisation », « desserte en services », « quartiers *carenciados* », « responsabilité sociale », « développement durable » ? Autant de précisions nécessaires au développement de l'argumentation.

Les « services publics », l'« intérêt général », l'« universalité d'accès »

La notion de service public, utilisée au singulier ou au pluriel, renvoie à une vaste littérature dans de nombreux domaines : sociologie, sciences politiques, droit, économie, etc. Le concept prend des significations variables, en fonction du modèle de service public auquel il se réfère. Nous retiendrons ici deux principales approches des « services publics » :

- (1) Les services rendus *par le public*,
- (2) Les services rendus *au public*.

La première notion renvoie au modèle de services publics nationaux, parfois appelé « à la française »<sup>23</sup>. Il se situe du côté de l'organisation de services publics axée autour d'un Etat fort et décideur, qui définit ce qui est bon pour le fonctionnement de la société : une activité d'intérêt général assurée ou contrôlée par une personne publique et soumise à un régime exorbitant de droit commun. Elle renvoie à une dimension de « mission de service public » proposée par l'Etat au moyen d'un dispositif particulier d'entreprises développant des

---

<sup>23</sup> Rappelons toutefois, à l'instar de D. Lorrain, que le « modèle français de services urbains » renvoie à une organisation des services publics locaux (stable dans le temps et spécifique à la France) qui s'est toujours appuyé sur les collectivités locales et sur les grands groupes privés, même au cours de la phase d'universalisation des réseaux. Ce modèle repose sur un Etat unitaire, centraliste et interventionniste qui a favorisé l'émergence de systèmes de gestion souples. A ce propos, voir : LORRAIN, Dominique. « Capitalismes urbains : des modèles européens en compétition ». In : Association Recherche et Régulation (Eds). *L'année de la régulation. Economie, institutions, pouvoirs* n°6. Paris : Presses de Sciences-Po, 2002, pp.193-239. et LORRAIN, Dominique. « Le modèle français de services urbains ». *Economie et humanisme*, n°312, mars-avril 1990, pp.39-58.

activités à l'échelle nationale (Service Public à caractère Industriel et Commercial)<sup>24</sup>. C'est dans cette acception que sont analysés les modèles de services publics nationaux incarnés par les entreprises EDF<sup>25</sup> ou *France Télécom* (avant la libéralisation des marchés). Cette définition s'inscrit dans le cadre d'une vision spécifique d'un Etat à la fois décideur et gestionnaire des services. La seconde notion se place davantage du côté du besoin social que du côté de la nature du décideur. Elle renvoie à un modèle de type anglo-saxon, en référence à la notion de « *utilities* ». Selon cette approche, l'Etat n'est pas nécessairement au centre de l'organisation de la société et les « services publics » sont appréhendés comme les services dont la société a besoin pour fonctionner (santé, éducation, hygiène, environnement, protection sociale, énergie, communication, etc.) : des services *rendus au public*. Dans cette perspective, ils peuvent être administrés et gérés par des acteurs privés, sous le contrôle plus ou moins serré des autorités publiques, selon l'orientation choisie par les décideurs politiques.

Dans le cas spécifique de l'Argentine, les services publics ont longtemps été gérés de manière centralisée par l'acteur étatique, pivot de la définition des politiques sociales et de l'organisation de la société. Cependant, depuis la privatisation (ou la mise sous régime de concession) des grands secteurs de l'économie, en particulier des secteurs dits « d'intérêt général » (eau, assainissement, énergie électrique, télécommunications, etc.), l'Etat a laissé sa place de gestionnaire à des entreprises privées en redéfinissant son propre rôle autour d'une responsabilité de contrôle et de régulation. Il s'agit donc bien de la seconde acception de « services publics » présentée ici qui sera empruntée pour cette étude : celle des services *rendus à la société*. A ce propos, la notion de *services urbains* sera souvent utilisée dans le développement de la thèse puisqu'elle ne contient pas d'ambivalence quant à la nature du décideur et du gestionnaire desdits services. Comme le précise G. Pflieger, « la particularité [des services urbains de réseaux] conditionne largement les modalités de gestion des réseaux

<sup>24</sup> Selon Auby, les SPIC sont définis par trois critères : un critère matériel désignant la prestation et surtout la vente d'un service (critère marchand), un critère de financement caractérisant un service dont les ressources sont en totalité ou en majeure partie fondés sur le prix payé par les usagers, et un critère gestionnaire par lequel le service fonctionne selon les caractéristiques proches de la gestion privée (séparation comptable, établissement public à caractère industriel et commercial). Voir : BAUBY, Pierre. *Le service public*. Paris : Flammarion, coll. ; Dominos, 1997, 127 p.

<sup>25</sup> à propos des mutations actuelles du groupe EDF, P.E. Tixier précise : « L'entreprise veut faire un choix politique original articulant les « valeurs du service public » et la volonté de devenir « le premier énergéticien d'Europe » en se différenciant du modèle anglo-saxon [...] Demeurer un service public signifie notamment « desservir la collectivité nationale dans de bonnes conditions de qualité, de sûreté et de coût, contribuer aux politiques nationales visant à assurer l'indépendance énergétique de la France, l'aménagement du territoire et la lutte contre la précarité ». Voir : TIXIER, Pierre-Eric ; MAUCHAMP, Nelly. *EDF-GDF, une entreprise publique en mutation*. Paris : Editions La découverte, collection « recherches », 2000, 206 p. (p.8)

selon des processus de nature à la fois marchande (par le jeu de l'ajustement de l'offre et de la demande) et non marchande par la prise en compte d'enjeux collectifs »<sup>26</sup>

Cette précision revêt toute son importance dans la construction méthodologique d'une étude où la réflexion s'oriente vers les questions liées à l'identité des *responsables* des « services publics » : dans un contexte de net retrait de la figure étatique, qui définit l'intérêt général ? Quels profils prennent les services publics marchands ? Les notions d'*intérêt général* tout comme d'*universalité d'accès* sont à relativiser dans un contexte où ce sont les autorités publiques elles-mêmes qui ont nié pendant des décennies l'existence d'une large frange de la population urbaine. En effet, comment parler d'*intérêt général* ou de projet d'*universalité*, même pendant la période de gestion publique des services, alors que des poches urbaines (bidonvilles et certains quartiers populaires) ne figurant même pas au cadastre, ne pouvaient, en aucune manière, espérer prendre part au projet de desserte en eau ou en électricité ? Nous reviendrons largement sur l'ambiguïté de la notion d'universalité dans un tel contexte. Dans cette recherche, nous considérons l'*intérêt général* et l'*universalité d'accès* au sens premier, c'est-à-dire « qui concernent l'ensemble de la population urbaine », qu'elle soit reconnue ou non par les autorités. En revanche, dès que cette même notion est issue des discours ou de documents contractuels, elle sera, dans cette recherche, systématiquement relativisée et remise en contexte : par exemple, le contrat de concession d'eau prévoit une desserte « universelle » à terme (100% de la population connectée en 2023) mais les dispositions techniques - en annexe du contrat - pour la mise en oeuvre de l'extension des réseaux excluent *de facto* les zones non urbanisées (bidonvilles) et les réseaux internes des grands ensembles. A notre sens, le contrat ne prévoit donc pas d'universalité d'accès au service.

Le « partenariat public-privé », les « privatisations »

De même que la notion de « services publics » peut évoquer des catégories conceptuelles assez différentes, la « privatisation des services publics » renvoie à des schémas idéologiques et à des réalités de mise en oeuvre extrêmement variables. Insufflée par les institutions internationales dès la fin des années 1980, les réformes d'ajustement structurel mises en oeuvre dans les pays du sud ont été largement caractérisées par l'introduction d'acteurs privés

---

<sup>26</sup> PFLIEGER, Géraldine. Consommateur, client, citoyen : l'usager dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Le cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France. Thèse de doctorat en Urbanisme, ENPC, 2003, 538 p. (p.12)

dans tous les domaines de l'économie, en particulier dans celui des services publics. Les *privatisations* et la mise en œuvre de *partenariats public-privé* ont été menés à des degrés extrêmement variables, comme l'illustre le tableau suivant.

**Tableau 1 – Les différents modèles de privatisations**

	Contrat de service	Contrat de gestion	Affermage (lease)	Concession	BOT <sup>27</sup>	Privatisation totale
Propriété des infrastructures	Public	Public	Public	Public	Public / Privé	Privé
Propriété du capital	Public	Public	Public	Privé	Privé	Privé
Risque commercial	Public	Public	partagé	Privé	Privé	Privé
Opération / maintenance	Public / Privé	Privé	Privé	Privé	Privé	Privé
Durée du contrat	1-2 ans	3-5 ans	8-15 ans	25-30 ans	20-30 ans	indéfini

Source: élaboration par l'auteur d'après: BUDDS, McGRANAHAN, 2003

Dans le cas des privatisations en Argentine, nous détaillerons les différentes variantes sectorielles dans la suite de l'analyse mais il nous est dès à présent possible de nuancer les termes du débat idéologique (« les services doivent-ils être confiés au secteur privé ? ») en précisant que les privatisations en Argentine ont, pour la plupart, pris la forme de concessions privées de services publics assorties d'une obligation d'investir pour les opérateurs, les infrastructures existantes et à construire demeurant aux mains des autorités publiques.

La « desserte » en services essentiels

Devrions-nous, comme le suggère V. Verdeil, considérer que « l'argument d'égalité de traitement des usagers du service public et la logique d'accession à l'« universel de la modernité » (Graham, Marvin, 2001)<sup>28</sup> dans un processus de construction et d'unification du territoire urbain hérité du schéma occidental qui légitimaient l'unicité du service en réseau ont fait long feu »<sup>29</sup> ? Pourquoi intituler cette thèse « Privatisations des services urbains et *desserte* des quartiers défavorisés » ?

<sup>27</sup> Build Operate Transfer.

<sup>28</sup> Note de l'auteur en référence à l'ouvrage : GRAHAM, Stephen; MARVIN, Simon. *Splintering Urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. London (UK): Routledge, 2001, 479 p.

<sup>29</sup> VERDEIL, Véronique. « Branchements collectifs et pratiques sociales à Metro Cebu, Philippines : des services d'eau en quête de légitimation ». *Flux*, avril-septembre 2004, n°56/57, pp.57-70 (p.57)

Si la problématique des services d'eau et d'électricité dans les pays du sud est appréhendée depuis quelques années selon l'idée « d'accès aux services »<sup>30</sup> et non plus de « desserte en services », en particulier depuis l'énoncé par l'ONU des Objectifs du Millénaire en matière de Développement<sup>31</sup>, le contenu des contrats de concession en Argentine et la manière de travailler des opérateurs de services laisse cependant une place considérable au paradigme, toujours très prégnant, de *desserte* en service.

Sans considérer nécessairement que cette approche est celle qui permettrait au plus grand nombre un accès *raisonnable* aux services urbains essentiels à moyen terme, nous avons toutefois fait le choix de parler de *desserte* en services et non d'*accès* aux services puisque nous explorons, dans ce travail, les héritages, les discours et les pratiques des entreprises *porteñas*<sup>32</sup> d'eau et d'assainissement, d'électricité et de télécommunications. Cette remarque n'est pas sans incidence sur l'analyse puisque cette dernière se propose de donner une « résonance » particulière aux traditions et aux choix techniques et commerciaux des entreprises à la lumière d'un enjeu gestionnaire d'un nouvel ordre : l'émergence en tant que nouveau segment de clients des habitants des quartiers *carenciados*.

Les quartiers « *carenciados* » : des quartiers défavorisés ?

Le choix de la terminologie utilisée pour qualifier les quartiers étudiés dans cette recherche a également toute son importance puisqu'elle renvoie nécessairement à une certaine approche de la problématique. La difficulté a été de traduire le terme générique, largement utilisé en

<sup>30</sup> Le PNUD définit l'accès à l'eau potable comme « le pourcentage de la population totale (rurale +urbaine) ayant un accès raisonnable à une quantité adéquate d'eau potable saine ». Cette définition inclut l'eau de surface traitée et non traitée mais non contaminée, tels que les sources, puits, etc. Dans les zones urbaines, la source peut être une fontaine publique située à moins de 200 mètres alors que, dans les zones rurales, cela implique que les personnes ne doivent pas dépenser un temps disproportionné dans la journée pour s'approvisionner en eau potable.

<sup>31</sup> En septembre 2000, 189 pays se sont engagés dans la Déclaration du Millénaire « à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin ». Celle-ci prévoit de réduire de moitié, d'ici à 2015, le nombre de personnes dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, grâce à une approche globale permettant de s'attaquer simultanément à de multiples facettes de la pauvreté. Parmi eux, la déclaration s'engage notamment à « réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau de boisson salubre et à des services d'assainissement de base ». Deux ans plus tard, le Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg était l'occasion pour la communauté internationale de réaffirmer son adhésion aux Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire (OMD) et d'adopter des mesures visant à mettre en application ces engagements. A cette occasion, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a identifié cinq champs d'action qui devaient être privilégiés lors des débats : la santé, l'eau et l'assainissement, l'énergie, la productivité agricole, la biodiversité et la gestion des écosystèmes.

<sup>32</sup> *Porteño* = de Buenos Aires.

Argentine, de *barrio carenciado*<sup>33</sup>, qui ne connaît pas de traduction exacte. La traduction la plus proche, bien que légèrement différente, serait celle de « quartier défavorisé », que nous utiliserons également dans le développement de la thèse, mais, avant toute chose, justifions notre choix terminologique afin d'éviter toute confusion.

Le terme *carenciado*, évoque la notion de *carencia*, ou de « manque », il s'agit donc des quartiers « qui manquent de ». L'orientation recherchée dans cette étude tend à intégrer aux notions de situation de pauvreté, d'exclusion, de précarité que vivent au quotidien les habitants de ces quartiers, l'idée de « privation », en particulier de défaut ou de difficulté d'accès aux services essentiels. A cet égard, les notions de quartiers « pauvres » ou de quartiers « à faibles revenus » renvoient à des définitions très liées à la situation socio-économique des habitants et tendent à évoquer davantage la société d'habitants que le territoire. En outre, ces termes présentent un visage de la pauvreté très lié à la notion réductrice de revenu. En évoquant le problème méthodologique que posent la définition et la mesure de la pauvreté, A. Sen précise qu'« il est possible d'argumenter que la pauvreté n'est pas une question de bien-être réduit, sinon d'incapacité à obtenir ce bien-être justement à cause de l'absence de moyens. [...] En centrant l'étude de la pauvreté spécifiquement sur les revenus, en tant que tels, on peut passer à côté des aspects essentiels de la privation »<sup>34</sup>.

Dans une démarche de définition de la pauvreté, on se heurte à une difficulté supplémentaire dès que l'on introduit la dimension de « quartier ». Tous les quartiers défavorisés ne sont ni comparables ni structurés de manière homogène. La notion de « quartier » renvoie simultanément à la définition d'un espace - voire d'un territoire - et à la définition d'une population. Certaines notions, telles « quartiers enclavés, périurbains, marginaux » évoquent davantage l'espace géographique ; d'autres comme « quartiers irréguliers, illégaux, spontanés », un statut domanial ; d'autres encore comme « quartiers précaires, poubelle, bidonvilles », la mauvaise qualité de l'habitat ; enfin, celles de « quartiers en difficulté, populaires, pauvres », la situation socio-économique des habitants. Cette recherche est fortement déterminée par l'idée sous-jacente que la connexion des quartiers aux réseaux

<sup>33</sup> La notion a progressivement émergé au cours des vingt dernières années et est utilisée couramment en Argentine. C'est à ce concept là que se réfèrent les opérateurs de services urbains au moment d'évoquer les quartiers pauvres. S'il existe de nombreuses autres manières de qualifier les lieux de la pauvreté urbaine (quartiers populaires, quartiers précaires, etc.), nous retiendrons plutôt cette notion puisqu'elle est le socle du dispositif argumentaire et discursif des opérateurs, sujets de la présente recherche.

<sup>34</sup> SEN, Amartya; SCHWARTZ, Pedro. *Nuevo examen de la desigualdad*. México: Ediciones Alianza, serie "ensayos", 1999, 224 p. (p.133)



urbains est nécessaire à leur développement, reprenant ainsi l'approche en termes de *capabilities* proposée par A. Sen<sup>35</sup>, d'où le choix de la terminologie « quartier *carenciado* » et sa traduction approximative de « quartier défavorisé » soulignant davantage que les autres l'idée de privation comme élément déterminant des situations de pauvreté.

#### Principales caractéristiques des quartiers « *carenciados* » et choix de la typologie

Que signifie la notion de quartier *carenciado* ? Quelle(s) réalité(s) urbaine(s) recouvre-t-elle ? L'objet de cette recherche étant d'analyser la traduction que les opérateurs *porteños* de services urbains ont fait du mandat de responsabilité sociale qui leur incombait, la définition des critères de catégorisation des quartiers reste ouverte et constituera d'ailleurs un objet d'analyse à part entière (chapitre 7).

Il convient cependant de préciser au lecteur que les catégories de quartiers évoqués dans cette recherche prétendent uniquement décrire la réalité urbaine de l'agglomération de Buenos Aires *telle que perçue par les entreprises*. A bien des égards, elles s'éloignent des catégories retenues par les urbanistes, aménageurs, sociologues et architectes ayant largement balayé le spectre de la problématique munis de leur rationalité et de leur propre vision de la ville. La rationalité gestionnaire et techniciste des opérateurs les a menés à classer les quartiers défavorisés selon les types d'intervention qui y étaient envisageables (tracés des rues, organisation des infrastructures internes, etc.) et non en fonction de la construction socio-historique et culturelles des espaces, telles que les dépeint la vaste littérature sur le sujet. Une fois encore, nous avons préféré entrer dans la rationalité des acteurs étudiés, non pour évaluer leurs outils comme de « bons » ou de « mauvais » outils – existe-t-il d'ailleurs une « bonne typologie » des quartiers défavorisés ? – mais pour appréhender au mieux les modalités de construction des objets sociaux que nous souhaitions analyser ici.

---

<sup>35</sup> L'approche d'Amartya Sen en termes de « *capabilities* » fait l'objet de nombreux échanges scientifiques. En témoigne, en particulier, le séminaire organisé par le réseau « Impact » : BROUILLET, Anne-Sophie. « Les stratégies internationales de lutte contre la pauvreté : l'apport d'une analyse en termes de « *capabilities* » ». Compte rendu de séminaire de recherche, Politique Africaine, réseau Impact, Mars 2004, 10 p.

Encadré 2 – Typologie des quartiers *carenciados* adoptée dans cette recherche<sup>36</sup>1. « *Barrio de Emergencia* » ou Bidonville

Les « *Barrios de Emergencia* » (ou *villas miserias*) constituent l'archétype du bidonville latino-américain. Ensembles anarchiques de constructions précaires, ils sont le fruit d'une occupation spontanée irrégulière. Ils ont été construits sur des terrains usurpés, privés ou publics. Ils sont insérés, tels des « poches » au sein de zones urbanisées traditionnelles, mettant ainsi en évidence les contrastes en termes de qualité de vie et d'habitat au sein d'une municipalité. N'ayant fait l'objet d'aucune planification, ils ne présentent pas de véritable trame urbaine. A défaut de rues, le quartier est parcouru par un ensemble de *pasillos*, « couloirs » tortueux ou ruelles très étroites en terre, qui permettent de passer d'une zone à l'autre. L'habitat y est extrêmement précaire, construit avec des matériaux de récupération (tôles métalliques, planches de bois, peu de construction « en dur »), mais cela n'empêche pas le fait que certains quartiers existent depuis plusieurs décennies. Installés le plus souvent dans un environnement dégradé (décharge, zones inondables, proximité d'un cours d'eau faisant fonction d'égout à ciel ouvert), les habitants de ces quartiers vivent dans des conditions sanitaires généralement très mauvaises.

2. « *Barrio precario* » ou quartier précaire

Ce type de quartier, le plus fréquent dans l'agglomération est similaire au précédent en termes de qualité d'habitat tout en possédant une trame urbaine : même si elles ne sont pas pavées, les rues sont tracées et les lots clairement identifiables, ce qui signifie la possibilité d'avoir une adresse pour les habitants. Les *quartiers précaires* bénéficient d'une meilleure insertion urbaine, ce qui peut rendre difficile leur identification par rapport à la ville formelle. Ils se situent généralement en bordure des

<sup>36</sup> Nous adoptons dans cette recherche la typologie des quartiers défavorisés (*barrio de emergencia*, *barrio precario* et *barrio armado*) mise en place par l'équipe de développement de *Aguas Argentinas* en 1999. Outre le fait qu'elle rende compte de manière très pertinente de trois types de réalités différentes, elle permet une catégorisation efficace au moment de la mise en place des projets opérationnels. Nous expliciterons dans le chapitre 7 de la thèse la manière dont elle a été conçue et institutionnalisée.

municipalités. L'habitat y est parfois construit avec des matériaux durables (briques ou parpaing) même si d'importantes disparités peuvent exister au sein d'un même quartier. Cependant, le statut domanial des terrains d'habitation et des rues demeure illégal dans la plupart des cas.

### 3. « *Barrio Armado* » ou Grand Ensemble dégradé



Ces quartiers d'habitat collectifs dégradés sont constitués d'immeubles construits dans les années 1960 et 1970 et occupés par des habitants à bas revenus, souvent issus de bidonvilles. Le manque d'entretien et l'utilisation de matériaux de construction bon marché ont eu tendance à provoquer, avec le temps, d'importantes dégradations matérielles. Pour la plupart, ces grands ensembles sont victimes du faible intérêt et des moyens limités des consortiums censés les entretenir. Dans la mesure où ils ont été planifiés pour être équipés en services urbains, leur problème n'est pas tant l'absence des services que leur piètre qualité (tant du point de vue de la sécurité sanitaire que de la régularité) et le manque d'entretien des installations internes (censé être assuré par les consortiums d'habitation). Le taux de recouvrement des factures y est aussi extrêmement faible. Ainsi, malgré des configurations patrimoniale et technique très différentes des deux types de quartiers précédents, la problématique de la précarité présente des aspects similaires, avec un même degré d'urgence sanitaire.

*Source : élaboration par l'auteur.*

Malgré des différences des trois catégories de quartiers en termes de configuration technique et urbanistique, la pauvreté des habitants et les mauvaises conditions de vie y sont cependant similaires. Ces quartiers se caractérisent par des conditions sanitaires extrêmement alarmantes sous l'effet combiné de la précarité de l'habitat, du manque d'eau potable ou du difficile accès à l'eau potable, du manque de système d'assainissement régulier, du manque d'éducation sanitaire, d'un mauvais usage des déchets domestiques, de la contagion de maladies par les animaux du quartier (chiens errants, chevaux, etc.), du manque d'accès aux médicaments de base et, la plupart du temps, de la mauvaise qualité de l'alimentation. Ces quartiers se caractérisent également par les conditions économiques et financières extrêmement précaires de leurs habitants : taux de chômage ou de sous occupation très élevés, salaires faibles pour les rares travailleurs, aucune possibilité d'épargne, pas de protection sociale (santé, retraite). La majorité des habitants de ces quartiers, dits « à faibles revenus » vit en dessous du seuil de pauvreté (panier de la ménagère), et, de plus en plus, en dessous du seuil d'indigence (panier constitué par l'alimentation de base). Un autre aspect structurant des difficultés auxquels sont

confrontés les habitants des quartiers *carenciados* est le faible niveau d'éducation des habitants : niveau de diplômes très faible, taux de scolarisation bien inférieur à la moyenne, taux important d'analphabétisme, échecs scolaires, participation à un système éducatif « fermé », peu de possibilités d'accéder à de meilleurs établissements. Enfin, la vie dans le quartier est parfois marquée par des incidents liés à la délinquance ou à la violence juvénile. Dans l'ensemble, ces quartiers connaissent des taux de criminalité et de délinquance très élevés par rapport au reste de la ville.

La « Responsabilité Sociale d'Entreprise », le « Développement Durable »

Concepts en vogue et *fourre-tout* à bien des égards, la « Responsabilité Sociale d'Entreprise » (RSE) et le « Développement Durable », n'en sont pas moins des idées *valorisées* ou à *valoriser* dans la pratique gestionnaire des entreprises. La difficulté est justement d'y voir clair dans leurs diverses déclinaisons. Entre discours normatifs, discours d'intention et mises en pratique, la RSE et le Développement Durable connaissent des mutations étonnantes dans un contexte de surreprésentation médiatique et de foisonnement d'innovations managériales.

La responsabilité sociale d'entreprise, nouvelle exigence requise dans la définition des politiques d'entreprise et apparue récemment sur la scène des marchés économiques et financiers, n'est pourtant pas un thème nouveau. En témoignent l'émergence dans les années 1930 de la question de la morale des dirigeants, les développements foisonnants dans les années 1950 sur ce thème et l'apparition des notions, dans les années 1970 de « Corporate Social Responsibility », de « Corporate Social Responsiveness » et enfin de « Corporate Social Performance »<sup>37</sup>.

Elle évoque l'« intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques aux activités industrielles et commerciales »<sup>38</sup>. En d'autres termes, au delà de la simple satisfaction de l'intérêt des actionnaires (*shareholders*), elle implique que l'entreprise s'engage également auprès de l'acteur public - au sens large du terme - (société civile et institutions politiques : les

---

<sup>37</sup> Pour plus de détails sur ce thème, voir : BALLEST, Jérôme ; de BRY, Françoise. *L'entreprise et l'éthique*. Paris : Seuil, 2001, 431 p.

<sup>38</sup> IGALENS, Jacques. Etude des relations entre les entreprises et les organisations de la société civile autour du concept de responsabilité sociale. LIRHE, Toulouse, Note n°370, janvier 2003, 21 p. (p.3)

*stakeholders*<sup>39</sup>) et qu'elle pose les bases d'une action s'inscrivant dans le temps. C'est là qu'elle recoupe la notion de « Développement Durable ». La RSE recouvre donc des notions aussi diverses que le développement social, l'accès équitable aux services proposés par les entreprises, la dynamique d'emploi, la qualité globale de service, la protection de l'environnement, etc. Soulignons, de ce fait, la pluralité des pratiques des entreprises appliquées à la RSE, en fonction de leur activité et de leur vision gestionnaire.

La multiplicité de contenus de la notion de RSE peut s'expliquer en partie par les différents héritages dont elle est issue. D'une part, elle s'inscrit dans la suite logique de la notion de *citoyenneté d'entreprise* et de nécessaire engagement moral et éthique des acteurs dans les affaires. A cet égard, G. Jeannot la définit comme une « zone plus vague qui recouvre la responsabilité de l'entreprise vis-à-vis de la société, la recherche d'un comportement qui ne se réduise pas à la simple poursuite de l'intérêt financier, et l'ouverture à des impacts qui sortent de la sphère propre de l'entreprise »<sup>40</sup>. D'autre part, elle prend le relais de la notion d'*action humanitaire* dans le glissement qui s'est opéré dans le domaine du développement durant cette dernière décennie, du secteur public et associatif vers le secteur privé.

En ce sens, il est possible d'identifier deux aspects structurants de la RSE, tout en soulignant l'importance de leur différenciation dans la mise en œuvre des projets. D'une part, la responsabilité sociale *de métier*, comme élément structurant une dynamique d'entreprise. Il s'agit de contribuer par son métier au développement durable d'une société dans une dynamique, pour l'entreprise, de consolidation de son marché. D'autre part, la RSE comme *complément sociétal* de l'activité de l'entreprise. Celle-ci se traduit par un ensemble d'activités caritatives ou de mécénat conduites par l'entreprise elle-même, par une fondation ou encore par un groupement d'employés. Cet aspect de la RSE peut s'articuler à des degrés divers avec l'activité commerciale de l'entreprise et faire partie de sa politique de communication (interne et/ou externe).

<sup>39</sup> Cette définition de la responsabilité sociale met en évidence des opportunités pour tous d'un jeu gagnant/gagnant où l'enjeu est la définition claire de la mission assignée à chacun dans le programme. Pour une analyse plus approfondie du renouveau de la RSE par l'approche « *stakeholders* », voir : PERDIGUERO, Tomás. *La responsabilidad social de las empresas en un mundo global*. Barcelona: Anagrama, colección Argumentos. 2003, 215 p.

<sup>40</sup> JEANNOT, Gilles. *Les usagers du service public*. Paris : Presses Universitaires de France, Juillet 1998, 128 p. (p.114)

Dans le cas spécifique des entreprises prestataires de services d'intérêt général, la question de la démarche de RSE devient incontournable : à qui incombe la responsabilité d'offrir l'accès aux services urbains essentiels dans un cadre de retrait des autorités publiques ? La question n'est pas sans conséquence, à Buenos Aires, dans un contexte où plus de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et où de nombreux habitants de l'agglomération ne sont pas connectés aux infrastructures de services urbains. L'enjeu est essentiel : si les entreprises parviennent à trouver un point d'équilibre entre leurs intérêts commerciaux et les intérêts des acteurs locaux – populations et institutions politiques – la problématique de l'accès universel aux services pourra alors trouver un nouveau souffle, inexistant ou insuffisant dans la mission assignée aux entreprises par l'Etat argentin à travers les contrats de concession. La notion de « responsabilité sociale d'entreprise » prend donc une dimension très spécifique dès lors qu'il s'agit d'entreprises privées de services publics.

Le « Développement Durable » est très souvent présenté comme la recherche d'un développement des activités économiques qui intégrerait les « trois E » (éthique, économique et environnemental). Si le concept a été « lancé » pour la première fois en 1980<sup>41</sup>, l'idée implicite d'une formule qui viserait à réconcilier le développement économique et social, la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles a progressivement émergé entre 1970 et 1987<sup>42</sup>. En 1987, la commission Brundtland des Nations Unies<sup>43</sup> (sur l'environnement et le développement) en donnait alors la définition suivante : « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». En 1992, au Sommet de la Terre des Nations Unies à Rio De Janeiro, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a défini le développement durable comme « le fait d'améliorer les conditions d'existence des communautés humaines, tout en restant dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes »<sup>44</sup>, définition officiellement adoptée au niveau international. Un programme

<sup>41</sup> UICN/PNUE/WWF. *Stratégie mondiale de la conservation : la conservation des ressources vivantes au service du développement durable*, Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources, Programme des Nations Unies pour l'environnement et Fonds mondial pour la nature. Gland : Suisse, 1980.

<sup>42</sup> Peu après l'apparition du concept de *croissance zéro* avancé par le Club de Rome en 1970, la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement humain a amené les Nations Unies à élaborer un modèle de développement respectueux de l'environnement et de la gestion efficace des ressources naturelles.

<sup>43</sup> COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (CMED). *Notre avenir à tous*. Montréal : Éditions du Fleuve / Les publications du Québec, 1988, 434 p.

<sup>44</sup> UICN/PNUE/WWF. *Stratégie mondiale de la conservation : la conservation des ressources vivantes au service du développement durable*, Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources, Programme des Nations Unies pour l'environnement et Fonds mondial pour la nature. Suisse: Gland, 1980, 250 p.

intitulé « Agenda 21 » a été adopté par les Nations Unies synthétisant les principes directeurs à suivre pour sa bonne mise en œuvre. En 2000, le « Global Compact », lancé par le Secrétaire Général des Nations Unies a formalisé les principes environnementaux, sociaux et éthiques auxquels doivent se conformer les entreprises multinationales. La dernière étape à ce jour a été le Sommet du Développement Durable de Johannesburg, en septembre 2002<sup>45</sup>.

Comment parler du « développement durable » ? A l'instar de M. Jollivet, nous nous interrogeons : « comment ne pas adhérer à l'idée d'un développement économiquement pérenne, socialement équitable, éthiquement admissible, respectueux du pluralisme culturel et écologiquement viable ? »<sup>46</sup>. Afin de ne pas sombrer dans le « recours opportuniste des scientifiques à la rhétorique du « développement durable » »<sup>47</sup>, nous avons choisi, dans cette recherche, d'interroger les concepts de RSE et de « développement durable » par leurs traductions dans l'action. L'idée n'est pas ici de définir les notions de « responsabilité sociale d'entreprise » ni de « développement durable », mais plutôt d'essayer d'en saisir le contexte d'émergence afin de mieux analyser la manière dont les opérateurs de services urbains à Buenos Aires ont choisi de s'en saisir au gré des projets opérationnels. **La responsabilité sociale sera appréhendée non comme une rhétorique utile à l'analyse mais comme un objet d'étude, compris comme un construit social des entreprises dans sa dimension discursive voire coercitive (énoncé d'un mandat émanant des grands groupes) de même que dans sa dimension opérationnelle (réponse au mandat formulée par les équipes en charge des projets). Ce qui nous intéresse ici est de voir ce que les acteurs *font de / avec ce concept* dans la pratique puisque nous considérons dans cette analyse que ce sont les acteurs qui *font le concept*.**

Dans le cadre de cette thèse, l'analyse de la responsabilité sociale des entreprises sera articulée autour des concepts clés de *mandat*, de *professionnalisation* et de *coopération*. Chacun de ces concepts renvoyant à de multiples acceptions et champs littéraires, la définition de leurs contours est partie prenante des choix méthodologiques de cette recherche et sera scrupuleusement argumentée et documentée dans le développement de la thèse.

<sup>45</sup> Pour de plus amples développements sur le concept de « développement durable », voir, entre autres : (D')HUMIERES, Patrick. *Le développement durable. Le management de l'entreprise responsable*. Paris : Editions d'organisation, 2005, 385 p. Et : Caisse des dépôts et consignations. *Le développement durable. Signification et enjeux*. Paris : Direction de la communication du groupe Caisse des dépôts, juillet 2002, 79 p.

<sup>46</sup> JOLLIVET, Marcel. « Introduction ». In : *Le développement durable, de l'utopie au concept : de nouveaux chantiers pour la recherche*. Paris : Editions Elsevier, Collection Environnement, NSS, 2001, 288 p, pp.9-18.

(p.9)

<sup>47</sup> JOLLIVET, 2001. *Op.Cit.* (p.10)

## Développement de la thèse

Ce travail de thèse s'intéresse à la confrontation des notions de « privatisation » et de « desserte universelle en services urbains » par la mise en question du concept de « responsabilité sociale d'entreprise ». Il interroge les pratiques gestionnaires des opérateurs d'eau, d'électricité et de télécommunications de l'agglomération de Buenos Aires à l'égard d'une « nouvelle » catégorie de clients : les habitants des bidonvilles, des quartiers précaires et des grands ensembles, désignés dans cette recherche sous l'expression générique de quartiers *carenciados*. Les services urbains essentiels ont été partie intégrante d'un vaste programme de privatisations mis en place sous la pression des institutions financières internationales au début des années 1990 et constituent, à ce titre, un vecteur particulièrement pertinent pour l'analyse critique de l'*efficacité sociale* d'entreprises de services publics fonctionnant selon une logique de marché. Ce travail explore, à travers l'analyse des discours et des pratiques des entreprises, leur motivation à mettre en place des programmes de développement, les processus de « professionnalisation » à l'œuvre et la construction de compétences spécifiques des équipes en charge des projets. Il propose également une analyse des évolutions des relations du triptyque « quartiers *carenciados* – entreprises privées – pouvoirs publics locaux » et, plus largement, des phénomènes de coopération existant entre les différents acteurs du champ. En proposant une relecture de la théorie des « agencements organisationnels » de J. Girin, cette thèse offre une analyse singulière des divergences sectorielles constatées dans les réponses que les entreprises argentines ont formulé aux mandats de « Responsabilité Sociale » énoncés par les grands groupes : *Suez*, *EDF* et *France Télécom*.

Le développement de la thèse se déroulera en trois temps :

Dans la première partie de la thèse, intitulée « les héritages », nous mènerons une analyse socio-historique de l'évolution – parallèle ou croisée, selon les périodes - des services urbains et des quartiers défavorisés de Buenos Aires, articulée autour du temps fort que constitue la privatisation des services dans les années 1990. Nous nous intéresserons d'abord aux réseaux urbains d'infrastructure, de leur création à leur nationalisation, et à l'émergence progressive des quartiers défavorisés accompagnant le processus de métropolisation de Buenos Aires (chapitre 1) puis nous analyserons les phénomènes de privatisation des entreprises de services et de paupérisation urbaine résultant des politiques néolibérales mises en place dans les



années 1990 (chapitre 2), enfin, nous explorerons dans sa complexité la crise de décembre 2001 et ses impacts économiques et sociaux extrêmement déterminants dans le cadre de cette recherche (chapitre 3).

Dans une deuxième partie, intitulée « les pratiques », nous proposerons une monographie comparée des programmes de desserte des quartiers défavorisés mis en œuvre par les opérateurs de services urbains à Buenos Aires (de 1991 à 2004) selon quatre axes : les usages du service dans les quartiers défavorisés, les discours du groupe et de l'entreprise sur la « responsabilité sociale », le cadre juridico réglementaire de chaque secteur et le développement des projets opérationnels. Le développement de l'analyse sera organisé par secteur : d'abord, l'eau et l'assainissement (chapitre 4), puis la distribution d'énergie électrique (chapitre 5), enfin les télécommunications (chapitre 6).

La troisième partie de la thèse, intitulée « les ressorts de l'action », proposera une analyse des processus de *professionnalisation* en « ingénierie sociale » à l'œuvre dans les entreprises (chapitre 7), et une lecture des phénomènes de coopération entre entreprises et autres entre acteurs du champ, en particulier avec les pouvoirs publics locaux (chapitre 8) et les acteurs que nous avons ici nommés *périphériques* et *satellites* (chapitre 9).





## **Partie I - Les héritages :**

Analyse socio-historique de l'évolution  
des services urbains et des quartiers *carenciados*  
à Buenos Aires de 1870 à 2004



## Introduction de la première partie

Mener une analyse socio-historique de l'évolution des services urbains et des quartiers *carenciados* de Buenos Aires dans la perspective d'appréhender le processus de « professionnalisation » en *ingénierie sociale* des opérateurs actuels pourrait sembler, à première vue, une précaution hasardeuse.

Une telle analyse ne constitue pas un simple *détour* par l'Histoire. Elle est le socle même de la complexité politique, économique, technologique et sociale dont ont hérité les entreprises *Aguas Argentinas*, *Edenor* et *Telecom Argentina* au début de leur activité dans les années 1990. Nous considérons, à l'instar de L. Karpik, que « l'historicité ouvre des possibilités multiples », que « l'indétermination première de la notion [de « profession »] est la condition logique pour pouvoir construire le système de désignations qui correspond à la diversité de la réalité concrète », enfin que « la perspective socio-historique permet [...] d'évacuer une définition unitaire de la profession et une conception unitaire du mode d'engagement du métier dans la société »<sup>48</sup>. La compréhension des processus de professionnalisation des opérateurs *porteños* par la construction d'une compétence *sociale* ne peut pas faire l'économie d'une analyse approfondie des héritages avec lesquels lesdits opérateurs ont dû composer.

Pourquoi, en effet, s'intéresser aux premiers immigrants européens arrivés dans le port de Buenos Aires et aux conditions insalubres des *conventillos* qui les accueillaient ? Pourquoi évoquer le métier de porteur d'eau ou la technologie du téléphone manuel à batterie locale ?

Etudier aujourd'hui l'accès des quartiers défavorisés de l'agglomération de Buenos Aires aux services urbains privatisés d'eau, d'électricité et de télécommunications oblige le chercheur à se positionner dans un champ d'analyse donné puisque cette question se situe au carrefour de nombreuses disciplines<sup>49</sup>. Ce choix de recherche ne signifie pas pour autant de renoncer aux autres approches et outils pouvant être *empruntés* à ces disciplines afin d'éclairer l'analyse :

---

<sup>48</sup> KARPIK, Lucien. « Les professions et la sociologie historique ». In : MENDER, Pierre-Michel. *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*. Paris : Editions de la Maison des sciences de l'homme, octobre 1999, 272 p. (p.65)

<sup>49</sup> Sociologie, anthropologie, science politique, histoire, économie, urbanisme, droit, gestion, etc.

les pratiques (anthropologie) , les réglementations (droit), les outils de management (gestion), les modèles économiques ou politiques, etc.

Comme le précise J.M. Berthelot dans une analyse des méthodes comparées de construction scientifique de la sociologie et de l'Histoire<sup>50</sup>, ces démarches sont même complémentaires: « Du fait même que leur régime discursif est différent, histoire et sociologie peuvent être complémentaires, la seconde fournissant à la première l'épaisseur des faits nécessaire à certaines démonstrations, la seconde lui offrant à l'inverse les ressources de mises en perspectives nouvelles invitant à de nouvelles thématisations et à de nouveaux maillages du divers historique et de sa mise en perspective pertinente »<sup>51</sup>. Bien que les liens entre Histoire et sociologie soient délicats, nous avons choisi ici de prendre en considération la dimension historique et politique de l'Argentine pour déchiffrer et analyser le contexte d'action dans lequel se situent les entreprises privatisées de services.

Le « cours historique » des quartiers défavorisés et des services urbains de Buenos Aires sera présenté autour de trois *époques* de durées différentes mais qui présentent cependant un caractère homogène quant aux évolutions de la société et de l'économie argentines. Elles s'articulent autour du processus central définissant l'objet de cette recherche : la privatisation des entreprises de services urbains.

La première période analysée, qui s'étend de 1870 à 1990, correspond à l'*avant privatisation* : de la naissance des quartiers défavorisés et des services urbains à l'élection de Carlos Menem - marquant l'entrée définitive de l'Argentine dans l'ère néolibérale ; la seconde période, la décennie 1990, correspond au déploiement des politiques néolibérales et aux transformations économiques et sociétales qu'elles ont engendrées ; la dernière période, enfin, s'étend de 2001 à 2004 et fait référence à l'effondrement du paradigme néolibéral tel que promu dans les années 1990 et à la profonde crise économique, politique et sociale que le pays a traversée.

---

<sup>50</sup> Appartenant à un « espace épistémique commun », défini par son univers de référence : le « cours historique du monde » et pourtant clairement identifiées par leurs approches de l'objet. Voir : BERTELOT, Jean-Michel. « Histoire et sociologie : une affaire de discipline ». *Recherches sociologiques*, 1998, vol. XXIX, n°3, Louvain La Neuve, pp.23-43 (p.33)

<sup>51</sup> BERTHELOT, 1998. *Op.Cit* (p.42)







## Chapitre 1 :

# Quartiers populaires et services urbains à Buenos Aires de 1870 à 1990

### Plan du chapitre

#### INTRODUCTION DU CHAPITRE 1

#### 1. DEVELOPPEMENT METROPOLITAIN ET EVOLUTIONS DES QUARTIERS PAUVRES DE 1870 A 1990

- 1.1. L'Argentine agro-exportatrice et terre d'accueil des européens (1870-1930)*
- 1.2. Le processus d'industrialisation et de substitution d'importations (1930-1955)*
- 1.3. L'alternance de gouvernements constitutionnels et militaires (1955-1976)*
- 1.4. Le « Proceso » de réorganisation nationale : les dictatures militaires (1976-1983)*
- 1.5. Le retour à la démocratie et l'émergence du discours néo-libéral (1983-1989)*

#### 2. LES SERVICES URBAINS (EAU, ELECTRICITE, TELEPHONE) A BUENOS AIRES DE 1870 A 1990

- 2.1. Les premiers services urbains à Buenos Aires (1880-1940)*
  - 2.1.1. L'eau et l'assainissement : la mise en place progressive d'un véritable service public
  - 2.1.2. Les premiers temps du secteur électrique: une gestion privée questionnée par le local
  - 2.1.3. Le secteur des télécommunications : les avancées technologiques du tout privé
- 2.2. L'ère des nationalisations : puissance et déclin des monopoles publics*
  - 2.2.1. Les évolutions du modèle OSN : apogée et déclin
  - 2.2.2. Les nationalisations des grands secteurs économiques
    - 2.2.2.1. SEGBA dans le secteur électrique
    - 2.2.2.2. ENTel dans le domaine des télécommunications

#### 3. L'ACCES DES QUARTIERS DEFAVORISES AUX SERVICES URBAINS D'EAU, D'ELECTRICITE ET DE TELECOMMUNICATIONS : ENTRE CLIENTELISME POLITIQUE, PATERNALISME ET « LAISSER FAIRE »

- 3.1. Un contexte défavorable à l'accès des quartiers défavorisés aux services en réseaux*
- 3.2. Pratiques des opérateurs publics de service à l'égard des quartiers défavorisés ou l'organisation de la non durabilité des services*

#### CONCLUSION DU CHAPITRE 1



## Introduction du chapitre 1

Nous avons choisi de présenter les principales caractéristiques des quartiers défavorisés et des services urbains étudiés dans une perspective diachronique, en empruntant le point de vue de l'historien. En effet, les conditions d'émergence de la problématique actuelle sont à rechercher dans deux *histoires*, qui, par alternance, se sont ignorées ou se sont croisées : celle, d'une part, des quartiers défavorisés de l'agglomération de Buenos Aires dans leur grande diversité, et celle, d'autre part, des services en réseaux d'eau et d'assainissement, d'électricité et de télécommunications, tour à tour privés, nationalisés puis re-privatisés.

Ces deux histoires, présentées dans ce premier chapitre de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle jusqu'à la veille des privatisations au début des années 1990, reflètent les évolutions de la société argentine pendant cette période et permettent de poser clairement les éléments structurants de la problématique.

L'analyse socio-historique de la période de *l'avant-privatisation* se déroulera en trois temps : tout d'abord, nous présenterons l'émergence et les évolutions, en cinq étapes, des quartiers défavorisés de l'agglomération dans le contexte du développement métropolitain de Buenos Aires ; puis nous analyserons l'évolution des services urbains, depuis leur création jusqu'aux privatisations de la fin du vingtième siècle ; enfin, nous tenterons de qualifier la *rencontre* des quartiers populaires et des services urbains pendant cette période.

## 1. Développement métropolitain et évolutions des quartiers pauvres de 1870 à 1990 <sup>52</sup>

L'agglomération de Buenos Aires présente tout à la fois les caractéristiques de la ville latino-américaine moderne ayant bénéficié d'un développement industriel particulièrement vigoureux au cours d'une large partie du XX<sup>ème</sup> siècle et les caractéristiques d'un territoire morcelé extrêmement disparate en termes socio-économiques. En effet, la ville et sa couronne périurbaine se définissent par des contrastes forts, qu'il s'agisse du bidonville n°31, « *la villa de Retiro* », installé derrière la gare des trains acheminant les cadres dans le quartier des affaires (le *microcentro*) ou de l'extrême précarité des quartiers de la périphérie connaissant des conditions sanitaires extrêmement dégradées, quasiment insoupçonnables dans l'imaginaire *porteño*.

En outre, la pauvreté de Buenos Aires présente un visage nouveau. Suite à la crise que traverse le pays depuis quelques années, la forte paupérisation de la classe moyenne, dans un pays où elle avait été constitutive de l'idée de Nation et de son modèle historico-culturel, vient se conjuguer à la sédimentation de la pauvreté structurelle (les « NBI » : *Necesidades Básicas Insatisfechas*) dans les communes de la périphérie et dans les quartiers péricentraux de la capitale<sup>53</sup>. A cet égard, il convient de souligner que la croissance continue et parfois exponentielle de population qu'a connue l'agglomération de Buenos Aires a largement déterminé l'installation d'une pauvreté qui, de provisoire, est peu à peu devenue structurelle du fait notamment du manque de solution viable envisagée par les pouvoirs publics.

Selon les données recensées par l'entreprise *Agua Argentinas S.A.* (AASA), il y aurait aujourd'hui près de 20% de la population de l'agglomération de Buenos Aires (soit 2,5 millions de personnes) dans des quartiers défavorisés. Rappelons que, en octobre 2002, sur les 12 millions d'habitants de l'agglomération, 54,3%<sup>54</sup> vivaient en dessous du seuil de pauvreté<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Le découpage historique choisi pour cette recherche est le résultat du croisement de deux grilles de lecture possibles: d'une part, celle de l'évolution de la structure socio-territoriale de l'agglomération de Buenos Aires, telle que présentée par G. Tella et, d'autre part, une grille tenant davantage compte des événements politiques et des modalités de gouvernement, inspirée par les analyses de O. Yujnovsky <sup>52</sup> (pour la période 1955-1981). A ce propos voir: TELLA, Guillermo C. « La modernización tardía de una metrópolis semiperiférica. El caso de Buenos Aires y sus transformaciones socioterritoriales recientes ». *Urban*, agosto 2000, n°7, pp.61-76. et YUJNOVSKY, Oscar. *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984, 374 p.

<sup>53</sup> PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Buenos Aires, entre fragmentation sociale et fragmentation spatiale ». In : NAVEZ-BOUCHANINE, Françoise. *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?* Paris : L'Harmattan, Villes et Entreprises, 2002, 411 p, pp.195-207.

<sup>54</sup> Données INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) 27/12/2002.

<sup>55</sup> Moins de 700 pesos par mois par famille (soit environ 200 euros).

(21.2% de la population de la capitale et 64% de la population de la périphérie) dont plus de la moitié en dessous du seuil d'indigence.

**Tableau 2 - Evolution de la population de l'agglomération de Buenos Aires (nombre d'hab.)**

	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001
<b>CF*</b>	187 346	663 864	1 576 597	2 982 580	2 966 634	2 972 453	2 922 829	2 965 403	2 776 138
<b>GBA*</b>	42 374	117 763	458 217	1 741 338	3 772 411	5 380 447	6 843 201	7 969 324	8 684 437
<b>Total = AMBA*</b>	229 720	781 617	2 034 814	4 724 918	6 739 045	8 352 900	9 766 030	10 934 727	11 460 575

\* CF = Capital Federal, GBA = Grand Buenos Aires, AMBA = Aire métropolitaine de Buenos Aires.

Source : élaboration par l'auteur à partir des recensements nationaux (INDEC).

Afin d'analyser les conditions d'émergence de la problématique actuelle de la pauvreté urbaine à Buenos Aires, issue principalement de la période 1940-1950, il convient d'interroger l'histoire de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle au cours de laquelle ont été définis les principaux déterminants de l'évolution de l'agglomération au cours du siècle suivant. Par ailleurs, il est intéressant de noter que les problématiques de la pauvreté urbaine et de l'accès aux services étaient déjà très présentes, quoique formulées autrement, dès l'arrivée des premiers immigrants.

### 1.1. L'Argentine agro-exportatrice et terre d'accueil des européens (1870-1930)

En Argentine, les années 1870-1930 sont souvent caractérisées comme la période d'agro-exportation: le pays, qui en était encore aux balbutiements d'une jeune république<sup>56</sup>, s'enrichissait avec l'exploitation et le commerce international de ses abondantes ressources issues de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. Il accueillait, principalement dans sa capitale, Buenos Aires, des afflux massifs d'immigrants venus d'Europe. Cette dynamique fut alimentée par l'incorporation permanente de nouvelles terres exploitables pendant cette période, une croissance constante de la main-d'œuvre issue de l'immigration et la construction de voies ferrées des campagnes vers les ports, permettant d'organiser les

<sup>56</sup> Après la révolution de Mai 1810, les luttes contre les espagnols aboutirent à la déclaration d'indépendance de l'Argentine à Tucuman en 1816. Elles furent suivies par des luttes internes pour le pouvoir avant que ne soit signée, en 1853, la constitution argentine (approuvée par Buenos Aires en 1862 seulement). Les présidents successifs (principalement Roca pendant 36 ans) concentrèrent leur politique sur l'éducation, l'immigration et le commerce. Puis les premières élections eurent lieu en 1916 et entamèrent une période de 28 ans de gouvernements radicaux. Les présidents durent affronter un contexte international difficile : première guerre mondiale, après guerre, montée des extrémismes en Europe, crise financière de 1929 aux Etats-Unis. Affaibli, le jeune gouvernement démocratique de H. Yrigoyen fut finalement victime en 1930 d'un coup d'état militaire.

exportations<sup>57</sup>. Ce fut pendant cette période que Buenos Aires connut une croissance démographique exponentielle : sa population passant de 177 000 habitants en 1869 à 1 600 000 habitants en 1914<sup>58</sup>.

Ces nouveaux venus, population pauvre et en quête d'intégration, qui allaient constituer une importante réserve de main-d'oeuvre, se sont d'abord logés dans les *conventillos* ou *vecindades* du centre de la ville<sup>59</sup>, sortes de maisons avec patio intérieur, où des familles entières s'entassaient parfois dans une seule pièce. Ces *conventillos* se caractérisaient par un degré d'insalubrité très élevé et par un degré d'intimité extrêmement réduit. Les infrastructures sanitaires y étaient plus que précaires : en 1904, 23% des *conventillos* n'étaient dotés d'aucun type de sanitaire et 17% n'en possédaient qu'un. En moyenne, une seule latrine y était utilisée par 20 à 70 habitants et une douche par 60 habitants<sup>60</sup>. Malgré les conditions de vie et de voisinage extrêmement dures qu'il proposait, le *conventillo* est resté le principal mode de logement des populations pauvres au début du siècle. Cependant, il existait pendant cette période d'autres types de lieux de vie pour les franges populaires : par exemple, le lieu-même de travail (boutique, atelier, etc.), ou alors, dès le début du siècle, la formation d'un habitat très précaire (bois, tôle, paille...) sur des terrains inondables ou des déchetteries de la capitale, tels les quartiers Las Ranas et Villa Bochinché désormais disparus, ou encore, la maison mono-familiale dans des quartiers périphériques, qui allait par la suite se développer avec le réseau ferré.

En ce qui concerne la construction de logements sociaux, l'action de l'Etat s'était limitée à la prise de conscience du problème posé par les *conventillos* et à la création, en 1915, de la *Comisión Nacional de Casas Barratas* (CNCB) qui avait réalisé la construction de 1012 habitations dans la capitale, selon le modèle des HLM à la française<sup>61</sup>. En outre, la municipalité de Buenos Aires avait été à l'origine de quelques mesures locales permettant la construction de 5000 habitations individuelles.

---

<sup>57</sup> CLICHEVSKY, Nora ; PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France ; SCHNEIER, Graciela. *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno*. Buenos Aires : CEUR, Octobre 1990, 181 p.

<sup>58</sup> SURIANO, Juan. « Vivir y sobrevivir en la gran ciudad. Habitat popular en la ciudad de Buenos Aires a comienzos de siglo ». *Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral*, 2° sem. 1994, año IV, n°7, pp.49-68.

<sup>59</sup> Principalement au sud dans les quartiers de *La Boca* et *Barracas*.

<sup>60</sup> SURIANO, 1994. *Op.Cit.*

<sup>61</sup> DUNOWICZ, Renée (coord.). *90 años de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Programa de Mantenimiento Habitacional, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, 2000, 208 p.

La crise des années 1930, et de ce fait la contraction des marchés internationaux et des débouchés pour les matières premières argentines, a fortement remis en cause le modèle économique sur lequel reposait la croissance du pays. 1930 fut aussi, au niveau politique, l'année charnière entre la tentative de structuration d'une jeune démocratie et le début d'une longue série de coups d'état militaires qui allaient orchestrer la scène politique tout au long du vingtième siècle (1930-1947, 1955-1983).

### 1.2. Le processus d'industrialisation et de substitution d'importations (1930-1955)

Comme le précise N. Lechner<sup>62</sup>, à partir des années 1930 et jusqu'aux années 1970, le développement des économies latino-américaines s'est caractérisé par une forte croissance des classes moyennes -et donc d'une nouvelle demande à satisfaire- de même que par une logique d'industrialisation et de substitution d'importations, impulsée par les Etats nationaux et favorisant le développement « autocentré » des économies nationales (*desarrollo hacia adentro*). O. Altimir et L. Beccaria présentent, dans une étude sur l'évolution de la pauvreté<sup>63</sup>, les principales caractéristiques de cette période : à partir de 1946<sup>64</sup>, est développée une stratégie officielle d'expansion économique de caractère nationaliste populiste, centrée sur l'élargissement des fonctions régulatrices de l'état, et appuyée sur un protectionnisme accru, des prix externes favorables –au début-, l'appropriation de rentes par le secteur agricole (agriculture et élevage) et le renforcement réciproque de la redistribution des revenus, de l'industrialisation et de l'expansion des activités urbaines.

Dans l'ensemble des sociétés latino-américaines, les années 1930 marquent, en effet, le début d'une ère économique et politique caractérisée par le rôle prépondérant de l'Etat, s'étant assigné pour mission la mise en place de sociétés modernes, dans une logique évidente d'interventionnisme fort. Celle-ci se traduit par une présence de l'Etat sur toutes les scènes de

---

<sup>62</sup> LECHNER, Norbert. « El debate sobre Estado y Mercado ». *Nueva Sociedad*, sept.-oct. 1992, n°121, pp.80-89.

<sup>63</sup> ALTIMIR, Oscar; BECCARIA Luis. *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Instituto de ciencias de la universidad de General Sarmiento, colección Investigación, serie Informes de Investigación n°4, 1997.

<sup>64</sup> En 1943 a lieu le coup d'état du général Juan Domingo Perón, qui sera élu en 1946 puis réélu en 1952. A l'initiative d'une politique populiste et d'un projet d'indépendance économique du pays reposant sur une industrialisation massive, le mouvement péroniste dont il est à l'origine, repose largement sur les classes ouvrières, travailleurs et syndicats, et sur l'octroi de nombreux avantages sociaux, de même que sur une pression forte sur les opposants au régime.



société : les grands secteurs économiques sont aux mains d'entreprises étatiques fonctionnant sous le régime du monopole, les grandes décisions de politiques sociales sont centralisées et hiérarchisées depuis le sommet de l'Etat, enfin, au niveau politique, l'Etat se veut le représentant de la Nation, au travers d'une définition de la citoyenneté politique et sociale qu'il entend défendre. Selon le concept proposé par N. Lechner, l'Etat argentin peut être appréhendé, pendant cette période, et particulièrement pendant la décennie 1960, comme l'institution privilégiée de « coordination sociale »<sup>65</sup> : il « articule la vie sociale au travers d'une coordination politique ».

Cette période est marquée par l'apparition et le développement progressif des quartiers défavorisés dans l'agglomération de Buenos Aires. Afin d'analyser la complexité et la diversité des ces différents types de quartiers<sup>66</sup>, nous allons tenter de retracer les principales étapes de chaque réalité socio urbanistique identifiable comme structurante de ces quartiers : *villas de emergencia* (cités de transit, bidonvilles), *asentamientos* (occupation spontanée de terrains), *casas tomadas* (squats), *loteos populares* (lotissements populaires), *monoblocks* (grands ensembles) sont autant de formes d'habitat qui reflètent des parcours, des revendications et des significations sociales différentes.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, deux phénomènes ont été à l'origine d'une nouvelle configuration de la pauvreté urbaine au début du siècle : le niveau de saturation des *conventillos* du centre et l'extension du réseau ferré ont permis aux travailleurs de s'installer dans des quartiers éloignés dans la périphérie, afin de bénéficier simultanément de maisons mono familiales et de la proximité des industries naissantes dans la couronne de l'agglomération. L'installation des industries et des populations le long des axes ferroviaires a progressivement dessiné une urbanisation « de la main ouverte »- métaphore souvent évoquée pour le cas de Buenos Aires<sup>67</sup>- ou plus précisément de « main ouverte et palmée », compte tenu de l'installation progressive des industries et populations dans les interstices entre axes

---

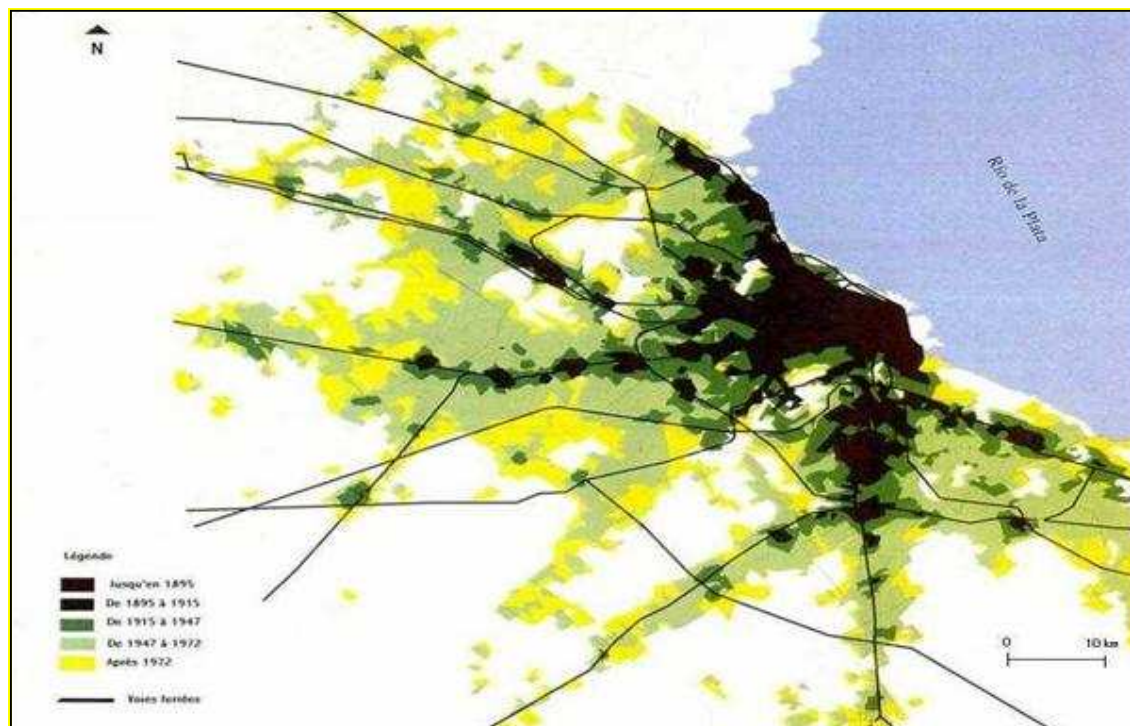
<sup>65</sup> Le concept de « coordination sociale » développé par N. Lechner évoque la « forme selon laquelle la société assure une certaine coordination de base entre les différents processus et acteurs (individuels et collectifs) qui l'intègrent ».

<sup>66</sup> Au-delà des trois catégories opérationnelles et simplificatrices qui sera établie par les opérateurs (après les privatisations des années 1990) et utilisée comme référence dans cette recherche.

<sup>67</sup> BODARD, Thierry. « De la red al bombeador: la alternativa para el agua potable ». In: DUPUY, Gabriel (dir.). *Las redes de servicios urbanos de Buenos Aires, problemas y alternativas*. Caen : Paradigme, 1992, 256 p, pp.17-65.

ferrés sous l'effet de l'absence de politique foncière, des pratiques d'auto-construction et de la construction d'un réseau routier autour de la capitale<sup>68</sup>.

**Carte 4 - Caractéristiques du processus de développement métropolitain de Buenos Aires**



Source : élaboration par l'auteur à partir de : Arq. Guillermo Tella, investigación CONICET 1998-2000

L'économie d'industrialisation et de substitution d'importations, prenant le relais du modèle agro-exportateur, a été à l'origine d'un important développement d'une couronne industrielle autour de la capitale. La ville de Buenos Aires est alors devenue la destination des populations des provinces pauvres du pays (principalement du Nord) désireuses de s'intégrer à la société industrielle florissante. Les années 1940-1960 ont donc connu de forts mouvements migratoires internes et, par conséquent, une densification de la ville (formation de bidonvilles), parallèlement à la formation d'une périphérie en extension (principalement, lotissements populaires), un « fordisme périphérique », pour reprendre l'expression de Lipietz<sup>69</sup>. Ce phénomène de péri-urbanisation a été caractéristique de nombreuses métropoles pendant cette période, mais contrairement aux Etats-Unis où l'accès privé à l'automobile a permis aux classes moyennes et moyennes-hautes de s'installer en périphérie des villes, les

<sup>68</sup> BODARD, 1992. *Op.Cit.*

<sup>69</sup> LIPIETZ, Alain. « L'industrialisation dans la périphérie : déploiement interrégional et international du Fordisme ». In : AURIAC, F.; BRUNET, R. (dir). *Espaces, jeux et enjeux*. Paris : Fayard, 1986. Cité dans : TELLA, 2000. *Op.Cit.*

acteurs de la périurbanisation de Buenos Aires, ont été les travailleurs urbains. Ces derniers ont, en effet, contribué à la consolidation de la seconde couronne composée de lotissements populaires, grâce aux changements dans la gestion du transport public ferroviaire, fortement subventionné<sup>70</sup>. C'est à cette période que la répartition des populations selon leur niveau de revenu dans l'agglomération a pris sa tournure historique : les populations les plus pauvres au sud, les populations de classe moyenne à l'ouest et les populations les plus riches au nord, avec, bien entendu, des poches de pauvreté au nord et à l'ouest de l'agglomération et des poches de classes moyennes au sud du Grand Buenos Aires<sup>71</sup>.

Malgré une nette accélération du processus de périurbanisation, l'accès à un logement décent n'était en aucun cas une évidence, l'Etat argentin n'intervenant pas et se reposant largement sur les lois du marché, et dépendait largement du montant et de la régularité du salaire du travailleur. A ces contraintes se surajoutaient les pratiques abusives des promoteurs immobiliers, conscients de leurs marges de manœuvre. A cet égard, l'étude de A. Azuela de la Cueva<sup>72</sup> est particulièrement éclairante. A partir d'une typologie des phénomènes d'occupation spontanée de terrains : les *asentamientos* en Amérique Latine, l'étude interroge la notion d'« ordre juridique » dans les phénomènes de péri-urbanisation dans des contextes nationaux différents et tente de caractériser les situations le long d'un axe dont les deux extrêmes sont, d'une part, les situations d'occupations de terrains irrégulières et organisées et, d'autre part, les fractionnements irréguliers de parcelle pour la vente (abus du promoteur / propriétaire). Azuela de la Cueva précise, à cet égard, que la situation de Buenos Aires est très spécifique.

En effet, jusqu'en 1965, les pouvoirs publics ont octroyé une très grande marge de manœuvre aux propriétaires et promoteurs qui se sont trouvés exempts de toutes les contraintes juridiques d'urbanisation exigées dans les autres pays du continent<sup>73</sup>. Les opérations de vente de parcelles de terrain n'étaient qu'une simple transaction commerciale. Les parcelles étaient souvent de très petite dimension ou sans accès aux services et le terrain pouvait être retiré à l'acheteur sur le simple motif, par exemple, d'un retard de paiement. Cette situation a mené à

---

<sup>70</sup> TELLA, 2000. *Op.Cit.*

<sup>71</sup> CLICHEVSKY, PRÉVÔT SCHAPIRA, SCHNEIER, 1990. *Op.Cit.*

<sup>72</sup> AZUELA de la CUEVA, Antonio. « Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina ». *Revista Mexicana de Sociología*, 1993, vol.3, pp.133-168.

<sup>73</sup> Entre 1947 et 1967, le pourcentage de propriétaires dans la périphérie de Buenos Aires est passé de 27 à 67%. D'après: PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires ». *Economía, Sociedad y Territorio*, 2000, vol.II, n°7.

des cas de figure très complexes où certains habitants avaient, par exemple, acheté le terrain à des personnes qui n'en étaient pas propriétaires. En définitive, les nouveaux arrivés ne connaissaient pas de protection particulière et la faiblesse de la régulation en matière immobilière et urbanistique a permis toutes sortes d'abus et d'escroquerie.

A cette étape de la présentation, il est essentiel de préciser que la principale modalité d'expansion de l'agglomération a été la création et la vente de parcelles individuelles dans des quartiers de lotissements populaires. La parcelle était vendue avec le minimum permettant l'installation, le « noyau de base », constitué d'une maison très simple de petite dimension parfois équipée de services, laissant à la charge du nouvel occupant le soin, en fonction de ses ressources à venir, de l'agrandir et de l'améliorer. Beaucoup de lotisseurs ont usé de pratiques de *maquillage* pour valoriser leur offre immobilière (remblaiement des canaux d'évacuation des eaux de pluies pour améliorer l'esthétique du quartier, rues bitumées de manière très superficielle, etc.) ce qui a eu pour conséquence de reporter massivement sur les acheteurs les coûts d'un habitat décent.

A cet égard, la distinction effectuée par T. Bodard<sup>74</sup> entre logique d'auto-construction et logique d'auto-urbanisation permet une lecture particulièrement pertinente pour comprendre les logiques à l'œuvre dans le développement de l'agglomération. En effet, l'autoconstruction relève davantage d'un processus individuel : une fois le propriétaire installé dans son lot sommairement équipé, il engage ou non, des projets d'amélioration de son habitat (agrandissement, travaux, etc.) en fonction de ses revenus, de son temps libre, etc. alors que l'auto-urbanisation, processus collectif, est le fruit d'un rapprochement et d'une organisation des habitants du quartier, souvent institutionnalisée, dont l'objectif principal est l'accès aux services urbains : eau, électricité, transport public, voirie, éclairage public, collecte des ordures ménagères. L'auto-urbanisation passe par la constitution d'associations de quartiers (*sociedad de fomento, juntas vecinales*, etc.) permettant de faire pression sur les autorités publiques locales (province, municipalité) ou de négocier avec les entreprises pour obtenir *ex post* les conditions inhérentes à une installation *en ville*.

L'essor qu'a connu la périurbanisation de Buenos Aires dans les années 1940 et 1950 a été facilité par certaines dispositions législatives (loi des loyers de 1946, loi de la propriété

---

<sup>74</sup> BODARD, 1992. *Op.Cit.*

horizontale de 1950, loi de vente de lots par mensualités) qui ont clairement incité les promoteurs immobiliers à développer leur activité. Cette période se caractérise par une activité soutenue dans le domaine de la construction et par la généralisation de l'accès au marché privé de l'immobilier pour les secteurs populaires<sup>75</sup>.

Pourtant, en ce qui concerne la construction de logements sociaux, s'appuyant sur les principes politiques du péronisme, l'action de l'Etat s'est caractérisée par un interventionnisme fort. Tout d'abord, l'Etat ordonna, en 1944, la dissolution de la CNCB puis la création de l'Administración Nacional de Vivienda (ANV)<sup>76</sup>. Furent alors créées de nouvelles formes architecturales : le « *monoblock* » qui allait devenir la forme privilégiée d'habitat populaire proposée par les pouvoirs publics<sup>77</sup> et le « chalet argentin », principalement conçu, dans les années 1950, pour les modèles urbains utopistes de « cité-jardins », telle Ciudad Evita<sup>78</sup>.

Enfin, les années 1940 et 1950 ont également été la période caractéristique de formation de *barrios de emergencia* (bidonvilles). Ce phénomène a progressivement pris de l'ampleur du fait des importants flux de migrations des populations venues des provinces démunies vers la capitale, phénomène concomitant à la détérioration des économies rurales<sup>79</sup>. A cet égard, le témoignage d'un ancien ingénieur de l'entreprise d'eau OSN est évocateur de ces effets de flux de population :

*« L'explosion démographique du Grand Buenos Aires n'avait pas été prévue ni n'était prévisible. Buenos Aires, en 1950, était desservi à 80% par Obras Sanitarias et ce que l'on connaît aujourd'hui comme la deuxième couronne de l'agglomération n'existait pas encore. Une fois la deuxième guerre mondiale terminée, la politique de substitution d'importations menée par le gouvernement en 1950-1955, a été à l'origine de la création d'un cordon semi-industriel, petit en dimension, mais très diversifié. Ce processus a eu pour conséquence un phénomène de fuite des zones rurales, une migration massive des populations de province qui se sont établies dans le Grand Buenos Aires de manière spontanée, sans programme spécifique d'urbanisation, loin de toute perspective d'accès à*

---

<sup>75</sup> CLICHEVSKY, PRÉVÔT SCHAPIRA, SCHNEIER, 1990. *Op.Cit.*

<sup>76</sup> Par le décret n°11.157/45.

<sup>77</sup> DUNOWICZ, 2000. *Op.Cit.*

<sup>78</sup> Dont le projet initial a été nettement dénaturé par les arrivées successives de populations jugées « indésirables ». A ce sujet, voir : MERKLEN, Denis; PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Ciudad Evita : de la cité-jardin à la banlieue 'en morceaux'. Action publique, logiques sociales et conflits territoriaux ». *Document des auteurs*, 2001, 17 p.

<sup>79</sup> CRAVINO, María Cristina. « 'Es un trabajo hormiga'. La reivindicación de la tierra y la autoconstrucción en los asentamientos del Gran Buenos Aires. Estudio comparado de casos ». *Revista Paraguaya de Sociología*, septembre-décembre 1997, año 34, n°100, pp.233-259.

*des infrastructures pour leurs quartiers. Tout cela est à l'origine de la crise des services de base ».*

AASA – Conseiller de la DG, ex ingénieur OSN (14/03/02)

Le projet des populations était de pouvoir être parties prenantes aux activités économiques liées au développement industriel de la période. Toutefois, si l'industrialisation et la politique de substitution d'importation ont permis une croissance de l'économie, cette croissance est tout de même restée inférieure à la croissance urbaine qu'elle a suscitée. Par conséquent, une frange importante de la population est restée en dehors du système économique, en situation irrégulière et, surtout, d'extrême précarité. L'ascension sociale que ces populations pensaient obtenir par le sacrifice des années transitoires difficiles dans des quartiers improvisés n'a finalement jamais vu le jour. Certains de ces quartiers se trouvent, aujourd'hui encore, et pour certains depuis plus de cinquante ans, dans des conditions sanitaires et d'habitat extrêmement alarmantes. Leur composition s'est peu à peu transformée, en fonction des différentes étapes de migrations -flux migratoires des provinces argentines dans les années 1950 et 1960, flux migratoires des pays limitrophes (surtout Bolivie et Paraguay) à partir des années 1970- mais la réponse du politique, face à la problématique du très mauvais niveau de vie de ces populations et de ces quartiers n'a, pour ainsi dire, jamais véritablement produit de solution satisfaisante.

### 1.3. L'alternance de gouvernements constitutionnels et militaires (1955-1976)

En 1955, le coup d'état militaire porté par le général Lonardi, ce que l'on appelle la « Révolution Libératrice », a contraint Perón à l'exil et a ouvert une longue période d'alternance au pouvoir entre gouvernements militaires et gouvernements constitutionnels. Cette période s'est achevée avec le retour du leader charismatique du mouvement péroniste en 1973, après dix-huit années d'exil. Cette alternance du pouvoir permet, aujourd'hui, d'expliquer la discontinuité des politiques alors mises en œuvre, notamment dans les domaines sociaux et urbains. Plus spécifiquement en ce qui concerne la politique inhérente aux bidonvilles, les décisions n'ont cessé d'osciller entre deux pôles : d'une part, des plans centralisés et autoritaires d'éradication des quartiers et, d'autre part, des programmes d'amélioration *in situ*, ouvrant la voie à des revendications portées par des associations de quartier. Malgré tout, la tendance générale de la période peut être caractérisée par l'avènement des règles du marché en matière d'urbanisme et l'ouverture à des financements internationaux

pour les projets urbains, annonçant et amorçant, *de facto*, la fin de l'interventionnisme péroniste.

En ce qui concerne les lotissements populaires, principale forme urbanistique de la périphérie, les vendeurs ont continué à bénéficier de la grande permissivité des pouvoirs publics. Cependant, cette période marque un véritable tournant, non seulement dans le *rythme de croissance* de ce type de quartier mais aussi dans *les règles* régissant le secteur. Les inondations de 1957 ont joué un rôle déterminant dans ce mouvement. Elles ont peu à peu fait prendre conscience aux pouvoirs publics de la nécessité de redéfinir les normes urbanistiques et des changements se sont progressivement opérés, malgré la pression forte exercée par les propriétaires terriens de l'agglomération : en 1960, sont adoptées les premières lois sur la cote minimale d'inondation pour la vente de parcelles, en 1968, une loi imposant la desserte des parcelles en services urbains est adoptée, puis révoquée un mois plus tard sous la pression des vendeurs<sup>80</sup>.

Par ailleurs, le régime autoritaire du début de la période estimait que les bidonvilles, communément appelés *villas miseria*, les « villes de la misère », commençaient à poser un problème d'un point de vue urbanistique et social<sup>81</sup>. Dans cette perspective, les pouvoirs centraux se sont donné pour objectif de *mettre de l'ordre* au plus vite dans les quartiers et de régulariser une situation qui devait rester provisoire. Fut alors créée en 1956, la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV) afin de coordonner l'action de l'Etat en matière d'urbanisme. L'une de ses missions fut d'organiser l'éradication des *villas de emergencia*, au moyen d'un plan d'urgence spécifique. La CNV commença alors les premiers recensements - très imparfaits - pour organiser son action.

**Tableau 3 - Répartition et population des villas de emergencia (1956)**

Emplacement	Nombre de villas	Nombre d'habitants
Capital Federal	21	33 920
Grand Buenos Aires	41	78 430
Total Aire Métropolitaine	62	112 350

Source : élaboration par l'auteur à partir de: CNV, *Plan de emergencia*. (Citée par Oscar Yujnovsky, 1984)

Pour les populations concernées par l'éradication des *villas de emergencia*, trois alternatives se présentaient : obtenir un crédit intéressant pour être relogé, prétendre à un logement social

<sup>80</sup> AZUELA de la CUEVA, 1993. *Op.Cit.*

<sup>81</sup> YUJNOVSKY, 1984. *Op.Cit.*

ou être simplement invité à regagner sa province ou pays d'origine. La possibilité de relogement dépendait de trois critères : il fallait être en ménage, avoir des enfants et disposer de revenus suffisamment bas pour prétendre à un relogement<sup>82</sup>. Étaient exclus des mesures de crédits ou de relogement : les célibataires, les couples sans enfant et les personnes que l'on estimait « ne rien avoir à faire dans le quartier ». Sur 100 000 personnes concernées, seulement 85 000 ont été autorisées au relogement. Mais les travaux de construction des logements sociaux ont pris un retard considérable et les résultats ont été très décevants en nombre de logements proposés et en qualité d'habitat (détérioration rapide des matériaux et infrastructures). Cependant, il convient de noter l'effort assistancialiste des autorités, analysé par O. Yujnovsky comme une stratégie de continuité par rapport aux politiques péronistes dans un souci d'évitement du conflit social.

Le gouvernement constitutionnel de 1958-1962 a poursuivi le programme engagé par le gouvernement militaire puisqu'il n'a pas remis en cause le programme d'éradication de *villas de emergencia* mais les retards et dysfonctionnement dans le mécanisme de relogement l'ont vite poussé à prendre quelques mesures d'amélioration *in situ* des quartiers : comme la résolution n°14.447 de Juillet 1958 prévoyant l'installation de sanitaires et de douches dans quelques *villas* de la capitale ou comme les mesures prévoyant une aide pour les populations de *villas* victimes d'incendies. Le bilan de la période est plutôt mitigé. Certes, les conditions se sont un peu améliorées dans les *villas* de la capitale et les expulsions ont cessé, notamment avec les revendications formulées par la Fédération des Villas et Barrios de Emergencia de la Capital Federal (FVBECF), mais la population *villera* n'a cessé d'augmenter : en 1959, on comptait, dans la capitale, 29 *villas* où vivaient 39 250 personnes contre 42462 personnes répartis dans 33 quartiers en 1963.

Après les années autoritaires de 1961 et 1962 où les représentants des *villas* ont dû s'effacer de la scène, la FVBECF parvient, en 1963, à obtenir des nouvelles autorités élues une série de mesures en leur faveur dont l'amnistie des *villeros* étrangers sans papier, la fin des expulsions, l'octroi d'un budget de dix millions de pesos alloués à la construction de nouveaux logements.

---

<sup>82</sup> Sinon, il existait des possibilités de crédits à des taux intéressants pour accéder au marché de l'immobilier.



Le retour du pouvoir autoritaire en 1967, avec le général Onganía, a, une nouvelle fois, renversé la tendance. Suite aux inondations d'octobre 1967 qui ont affecté nombre de *villas* au sud de l'agglomération, fut adoptée, en décembre 1967, la loi n°17.605/67, qui prévoyait le Plan d'éradication des *villas de emergencia* (plan PEVE) de Capital Federal et du Grand Buenos Aires. Les deux tableaux suivants présentent une synthèse des plans proposés et des éradications effectuées dans Capital Federal (tableau n°4) et dans le Grand Buenos Aires (tableau n°5).

**Tableau 4 - Eradication totale ou partielle des *villas de emergencia* de Capital (1968-1974)**

Date	N° de la villa	Nombre de personnes	Nombre de familles
15/08/1968	4	489	109
23/08/1969	22	90	22
26/07/1969	30 (partielle)	380	74
23/09/1969	27	172	40
27/09/1969	5	2023	486
18/10/1969		611	117
20/12/1970	31 (partielle)	480	100
15/10/1971	18 – 18 bis	2700	550
14/07/1972	9	97	20
22/09/1972	2 + quartier Lacarra	8600	1950
09/12/1974	34	247	49
1974	7	600	122
<b>Total en population des villas éradiquées</b>		<b>16489</b> soit 22,6% du plan prévu	<b>3639</b>
Population totale des villas de CF (1968)			
Estimation CNV		80 000	20 000
Estimation partielle MBS		102143	[ns]

Source : tableau élaboré par l'auteur à partir de données de la CNV (citées dans : YUJNOVSKY, 1984.Op.Cit.)

Les résultats en matière de relogement et d'amélioration de conditions de vie restent très décevants au regard de l'ampleur de l'enjeu. La stratégie d'éradication comprenait une étape de logements de transit dans lesquels les familles ne devaient rester que quelques mois, le temps que se termine la construction des logements sociaux. Ces cités de transits étaient composées de logements de 13m<sup>2</sup> par famille (soit 3,3m<sup>2</sup> par personne en moyenne) et sont devenues, pour la plupart, des logements définitifs du fait des retards et changements dans les constructions initialement prévues.

**Tableau 5 - Eradication des villas dans l'aire métropolitaine (janvier 1968 à Avril 1971)**

	Population	Nombre de familles	Nombre de villas
Population totale des villas de l'AMBA :			
Estimation CNV (pour 1968)	280 000	70 000	[ns]
Estimation MBS (pour 1968)	526 043	[ns]	[ns]
Population sélectionnée pour relogement*	[ns]	56 000	[ns]
Stratégie de relogement	[ns]	8000 par an pendant 7 ans	17 cités de transit
Eradication de villas entre 01/68 et 04/71	35691	9000	83
Population relogée en cités de transit	25 052	[ns]	/
Population installée en logement définitif			
1971	0	0	/
1973	[ns]	2504	

\*Sont exclus: les familles avec un revenu estimé suffisant, les célibataires, les personnes âgées, les malades et les étrangers sans papier.

Source : Tableau élaboré par l'auteur à partir de données présentées dans : YUJNOVSKY, 1984. *Op.Cit.*

Le plan PEVE a donc davantage contribué au déplacement qu'à l'éradication des villas, d'autant que, sur cette période, la population des villas a poursuivi son augmentation : de 112 350 habitants villeros en 1956 dans le Grand Buenos Aires, les chiffres passent à 340 000 en 1970.

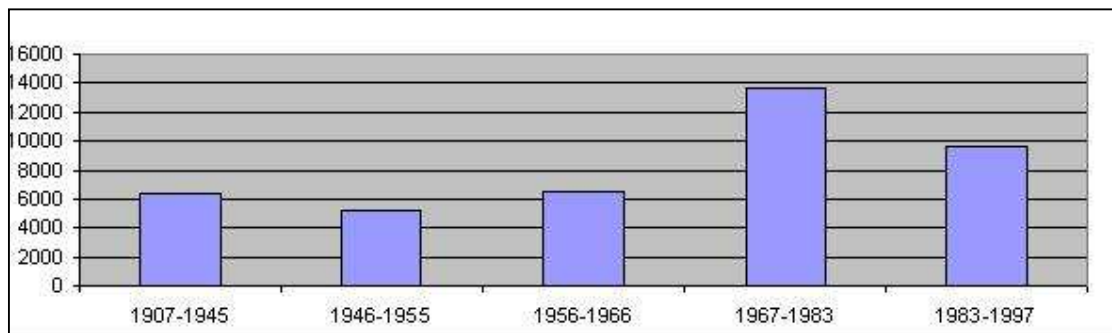
La période 1970-1973 a marqué le retour à un gouvernement constitutionnel et, de ce fait, à nouveau, un retournement dans les politiques destinées aux villas de emergencia : les principes d'amélioration *in situ* et de fin des expulsions sont, une fois de plus, venues contredire les projets du plan PEVE, qui s'était avéré, par ailleurs, un véritable échec au regard de ses objectifs initiaux. Cependant, il convient de souligner que certaines actions, menées dans la continuité de la politique de la période précédente<sup>83</sup>, sont venues s'opposer aux discours officiels. Les organisations des villas de emergencia ont alors profité de la conjoncture politique pour prendre de l'importance sur la scène nationale et le *Frente Villero*, de tendance péroniste, a été créé, bien que non reconnu par les autorités.

Cette tendance à une politique anti-éradication s'est poursuivie et généralisée lors de l'exercice du pouvoir péroniste : l'idée étant de faire des villas de emergencia des centres d'habitations modernes, avec tous les équipements nécessaires. Dans cette perspective, le plan Alborada, décidé en 1974, préconisait la construction de petits édifices de type *monoblocks* sur le lieu-même des villas, qui devait permettre une amélioration des conditions de vie des habitants et une réponse satisfaisante aux revendications des organisations villeras, tout en évitant la lourdeur des politiques d'éradication.

<sup>83</sup> Entre 1970 et 1973, six villas de emergencia (12 724 personnes) furent éradiquées de Capital Federal.

La politique générale suivie par le gouvernement péroniste entre les années 1973 et 1976 visait à satisfaire les classes populaires qui constituait la base électorale du mouvement : 20% des dépenses publiques ont été alloués pendant cette période à la construction de logements sociaux et à la mise en place d'une aide pour l'accès à la propriété individuelle, une loi sur le contrôle des loyers a été adoptée, de même qu'une baisse générale des crédits de l'immobilier. L'année 1975 a été la plus importante en termes de construction de logements, tous types confondus (maisons individuelles, logements sociaux, etc.).

**Graphique 1 - Constructions de logements sociaux dans la ville de Buenos Aires (1907-1997)**



Source : élaboration par l'auteur à partir de données présentées dans : DUNOWICZ, 2000. *Op.Cit.*

Depuis le début des années 1970, le modèle centré autour de l'Etat commençait à montrer des signaux clairs de fléchissement, en particulier un déficit fiscal très important et des investissements en très nette baisse pour les entreprises de service public. Le paradoxe est alors devenu apparent : la demande d'intervention de l'Etat de la part de la société augmentait au moment même où elle le surchargeait d'exigences, l'empêchant de répondre de manière satisfaisante aux demandes sociales. Peu à peu, le capitalisme financier commença à prendre le pas sur le capitalisme industriel, provoquant une importante marginalisation des travailleurs de la périphérie, ouvrant ainsi la voie à une profonde crise urbaine<sup>84</sup>.

L'alternative néo-libérale a alors été évoquée et envisagée dans l'ensemble des pays latino-américains, accompagnée de la mise en place progressive de régimes politiques autoritaires dans les pays voisins. Au Chili, l'arrivée de A. Pinochet en 1973 a marqué le grand tournant néo-libéral de la région. Pour l'Argentine, les régimes militaires des années 1976-1983 ont définitivement mis un terme au modèle centré autour de l'Etat par une ouverture franche et irréversible des marchés nationaux aux capitaux internationaux.

<sup>84</sup> CLICHEVSKY, PRÉVÔT SCHAPIRA, SCHNEIER, 1990. *Op.Cit.*

#### 1.4. Le « *Proceso* » de réorganisation nationale : les dictatures militaires (1976-1983)

Le coup d'état des militaires en 1976 a engagé le pays dans une période de terreur de huit longues années. Si les régimes militaires qui scandaient la vie politique du pays depuis les années 1930 avaient réussi à incarner l'ordre et la stabilité dans l'esprit de la population, la dictature de cette période a pris une tournure beaucoup plus répressive et violente<sup>85</sup>. La volonté affichée était celle de « nettoyer » et d'« ouvrir » le pays en mettant fin, de manière radicale, aux protestations de toute sorte (mouvements péronistes ou d'extrême gauche) par l'exil, la torture ou la disparition des personnes identifiées par le pouvoir comme « subversives »<sup>86</sup>. Le travail de fond des militaires consistait en un démantèlement progressif et irréversible de l'Etat en Argentine, une préparation de la société et de l'économie nationales au grand tournant néo-libéral qu'ils allaient expérimenter quelques années plus tard en plaçant Carlos Menem aux rênes du pays.

En matière urbaine, il s'agissait de passer « du chaos à l'ordre »<sup>87</sup> en engageant, d'une part, des réformes de la législation du secteur de l'immobilier et, d'autre part, des politiques d'éradication des bidonvilles dans une optique de « nettoyage ».

La loi n° 8912 de 1977 qui « régit le mise en ordre de la province de Buenos Aires et vise à réguler l'usage, la subdivision et l'occupation du sol, de même que l'équipement en infrastructures »<sup>88</sup> a été adoptée dans un souci d'*ordonner* le marché des lotissements populaires de la périphérie et, de cette manière, de *contrôler* les populations de ces quartiers. Ses effets ont été paradoxaux : malgré un discours hygiéniste et de garantie de conditions décentes pour l'habitat populaire, la principale conséquence de l'application de cette loi fut une augmentation notable des prix de l'immobilier, excluant *de facto* une grande partie de la population potentiellement concernée par ce segment du marché. En définitive, la politique de réglementation urbanistique sous les dictatures militaires a été à l'origine d'une marginalisation conséquente d'une partie de la population de la périphérie de Buenos Aires.

---

<sup>85</sup> BATTISTINI, Osvaldo R. « Transformaciones culturales y cambio sen el régimen de acumulación en Argentina (1975-2003) ». In: BOYER, Robert; NEFFA, Julio. *La economía argentina y su crisis. Un análisis desde la teoría de la regulación*. Buenos Aires: Miño y Dávila. 2004, 761 p.

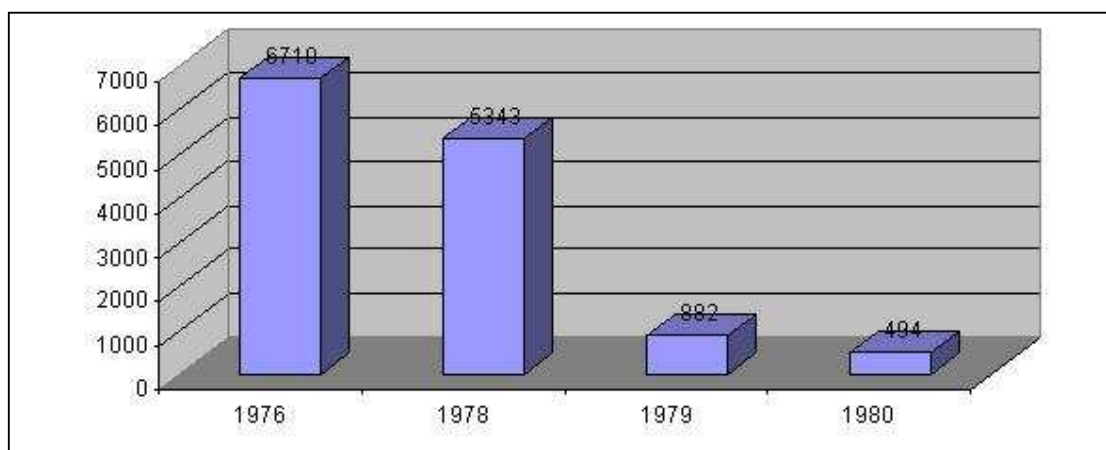
<sup>86</sup> Près de 30 000 personnes furent recensées comme « disparues » pendant cette période.

<sup>87</sup> YUJNOVSKY, 1984. *Op.Cit.*

<sup>88</sup> CLICHEVSKY, Nora (coord.). *Política urbana y mercado de tierra, Buenos Aires, 1970-1985*. Buenos Aires, Mimeo, 1986. Cité dans: AZUELA de la CUEVA, 1993. *Op.Cit.*

Pour ce qu'il en est de la politique des militaires à l'égard des *villas de emergencia*, même s'il existe peu de données fiables sur le nombre de personnes déplacées et sur l'éradication des quartiers, on peut toutefois citer un communiqué officiel du responsable des opérations qui fait part des principaux résultats : des 33 562 familles recensées en 1978 dans les *villas de emergencia* de la capitale, il n'en restait, en 1981 que 3500. Seulement 6% d'entre elles seraient retournés dans leur province ou pays d'origine. Le graphique suivant présente l'exemple de la *villa de emergencia* de *Bajo Flores*, la deuxième de la capitale en termes de population, et illustre parfaitement les effets progressifs cumulés des politiques d'éradication pendant cette période :

**Graphique 2 - Evolution de la population de la villa de Bajo Flores (en nombre de familles)**



Source : élaboration par l'auteur d'après des données présentées dans : CUENYA et alii, 1984. *Op. Cit.*

Contrairement aux précédentes politiques d'éradication de ces quartiers, les méthodes d'expulsion des populations pendant la période du *Proceso* ont été d'une violence extrême, sans aucune garantie de relogement. La plupart des personnes expulsées ont donc reformé des *villas de emergencia* dans des municipalités périphériques de Buenos Aires et ont parfois dû subir plusieurs expulsions consécutives. Il convient de souligner, à cet égard, le rôle important qu'ont joué les curés de ces quartiers dans la défense des populations *villeras*.

La période du *Proceso* a été caractérisée par l'expérimentation de nombreux projets de quartiers de type *grands ensembles* : les *grandes conjuntos*<sup>89</sup>, conçus pour fonctionner comme des villes autosuffisantes à haute densité de population et qui devinrent rapidement des espaces désarticulés du reste de la ville, fortement stigmatisés et prématurément détériorés<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> Dans les quartiers de Mataderos, Lugano et Soldati.

<sup>90</sup> DUNOWICZ, 2000. *Op. Cit.*

Par ailleurs, la capitale, supposée devenir une vitrine pour le pays, a fait l'objet de nombreux projets élitistes de construction d'autoroutes et d'espaces de stationnements, la voiture privée devenant le référentiel en matière de transport. L'ensemble du secteur a donc subi de profonds changements sous l'impulsion de mesures telles que la libéralisation des loyers pour la capitale, de la nouvelle régulation de la subdivision, de l'occupation et de l'équipement des terrains pour la province de Buenos Aires (loi n°8912 de 1977 précédemment citée), provoquant une hausse générale des prix sur le marché du logement et pérennisant les situations d'exclusion de nombreuses personnes, bien loin des préoccupations hygiénistes et de bien être social des discours officiels.

En réaction à la réduction drastique des opportunités de logement pour une grande partie des classes populaires (populations exclues du marché privé ou déplacées à l'occasion de l'éradication des *villas de emergencia*), se sont développées des pratiques d'occupation spontanée de terrains (*asentamientos*) dans le Grand Buenos Aires. C.Cravino définit les *asentamientos* comme : « l'occupation illégale (préalablement organisée ou spontanée, parfois organisée par des fonctionnaires ou des acteurs politiques locaux) de terres publiques ou privées, qui adopte les formes urbanistiques alentour en ce qui concerne la division et la taille des lots »<sup>91</sup>. Les procédés collectifs d'« invasion » de terres ont été, la plupart du temps, préparés par un leader qui choisissait le terrain, attribuait préalablement les lots à des familles (parfois par centaines) et organisait l'installation massive, en une nuit, des habitants sur leur parcelle (abris initialement constitués de quatre poteaux plantés dans la terre et couverts d'un toit)<sup>92</sup>.

Le premier exemple d'*asentamiento* a été celui de San Francisco Solano dans la municipalité de Quilmes (sud de l'agglomération) sous l'impulsion des communautés ecclésiastiques locales : entre septembre et novembre 1981, une « invasion » de terrains non habitables (211 hectares) fut organisée pour l'installation de 4600 familles pauvres (20 000 personnes)<sup>93</sup>. Cependant, alors que l'idée même des *asentamientos* était la possible revendication de la propriété de la terre et à l'accès aux infrastructures de base (de par leur organisation, leur

---

<sup>91</sup> CRAVINO, 1997, *Op.Cit.* (p.234)

<sup>92</sup> SCHNEIER-MADANES, Graciela. « Le fait accompli des bidonvilles ». *Urbanisme*, mai-juin 2001, n°318, pp.84-85.

<sup>93</sup> IZAGUIRRE, Inés; ARISTIZABAL, Zulema. *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires : CELA. 1988. Cité dans : CRAVINO, 1997. *Op.Cit.*

forme et leur distinction du mode d'occupation constitué par les *villas de emergencia*), il est possible de considérer les premières expériences, pendant la période des dictatures, comme peu représentatives puisqu'elles ne permettaient pas de négociations avec les autorités.

Le régime des dictatures militaires a perdu toute sa légitimité avec la défaite de la guerre des Malvinas. Très rapidement, des élections démocratiques ont été organisées en 1983, et Alfonsín, candidat radical, a été élu président. Si cette élection annonçait la fin de la période dictatoriale, elle n'a pas pour autant constitué une rupture profonde avec le système sociétal mis en place par les militaires<sup>94</sup>.

#### 1.5. Le retour à la démocratie et l'émergence du discours néo-libéral (1983-1989)

L'« équilibre » qui avait été trouvé au cours du vingtième siècle dans le Grand Buenos Aires entre une législation peu exigeante, des salaires permettant de payer les lots immobiliers à crédit et des bénéfices élevés pour le secteur immobilier avait été totalement détruit par la crise des années 1970 en Argentine, destruction qui s'était vue aggravée par la politique menée par les gouvernements *de fait* entre 1976 et 1983, situation irréversible qui s'imposa au gouvernement d'Alfonsín après le retour à la démocratie<sup>95</sup>. La crise du logement se poursuivit donc dans les années 1980, ouvrant la voie à une multiplication des phénomènes d'*asentamientos*, du fait du caractère nettement moins répressif du gouvernement à l'égard des situations d'illégalité.

Le retour à la démocratie a eu un triple effet sur les pratiques de logement des populations qui avaient été marginalisées pendant le *Proceso*. D'une part, il a permis le développement massif d'occupations spontanées de terrains, initiatives visant à la régularisation d'un statut de propriétaire pour les occupants, avec son pendant paradoxal de « violation de la propriété privée dans le but de l'obtenir »<sup>96</sup>. D'autre part, le retour à la démocratie, et avec lui la fin d'une ère de répression généralisée, a également été l'occasion, pour de nombreuses personnes, d'investir à nouveau les quartiers éradiqués pendant les dictatures militaires : on

---

<sup>94</sup> Une amnistie des criminels de la période précédente, un modèle économique d'ouverture aux capitaux étrangers tout en continuité, une augmentation importante de la dette extérieure, etc.

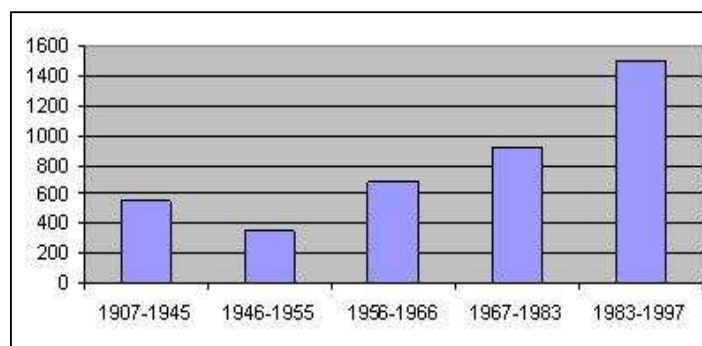
<sup>95</sup> CLICHEVSKY, PRÉVÔT SCHAPIRA, SCHNEIER, 1990. *Op.Cit.*

<sup>96</sup> CRAVINO, María Cristina. « La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Area Metropolitana de Buenos Aires ». In: *Land Tenure issues in Latin America, SLAS 2001 Conference, Birmingham, April 6-8 2001*.

note, à partir de 1983, une recrudescence significative des *villas de emergencia* dans la capitale<sup>97</sup>; enfin, par une série de réformes, il ouvre la voie à la mise en place de programmes alternatifs visant à résoudre la crise du logement, laissant plus de place à la participation des populations : constructions appuyées par des coopératives de logement, programmes d'habitations progressives, obligation d'utilisation des terrains oisifs (ouverture à la vente des *squats* aux occupants), programmes de régularisation domaniale, solutions *clés en main* face à l'augmentation du nombre des villas<sup>98</sup>.

En ce qui concerne la politique de logements sociaux, le référentiel urbanistique de la période précédente, le *grand ensemble*, est entré dans une ère de dégradation matérielle continue, associée à un processus de densification de la population, phénomènes qui se sont mutuellement alimentés pour aboutir à une situation actuelle extrêmement critique en termes sanitaires et sociaux.

**Graphique 3 - Densité de population (hab./ha) dans les logements sociaux de CF (1907-1997)**



Source : élaboration par l'auteur à partir de données présentées dans : DUNOWICZ, 2000. *Op.Cit.*

Ces différentes formes d'inscription de la pauvreté dans le phénomène d'urbanisation de Buenos Aires et l'alternance continue des politiques publiques et des réglementations en la matière nous interrogent sur les modalités d'accès aux services essentiels dont ont bénéficié, ou non, les populations des quartiers pauvres.

Qu'il s'agisse de solutions d'habitat « provisoires » (bidonvilles, squats), « spontanées » (*asentamientos*), « collectives » (grands ensembles, lotissements populaires), les services urbains essentiels (l'eau et l'électricité en particulier) représentent nécessairement, mais pas

<sup>97</sup> Leur population triple entre 1983 et 1995.

<sup>98</sup> DUNOWICZ, 2000. *Op.Cit.*



toujours explicitement, un enjeu de taille dans le devenir des quartiers : l'alternative entre éradication ou amélioration *in situ* des bidonvilles renvoie à un choix technique d'extension ou non des infrastructures de services ; la revendication de l'accès au réseau électrique ou au réseau d'eau et d'assainissement constitue un élément essentiel de la revendication plus générale de propriété de la terre dans le cas des *asentamientos* ; la mauvaise qualité des infrastructures et des matériaux de construction met en péril la durabilité des grands ensembles.

## 2. Les services urbains (eau, électricité, téléphone) à Buenos Aires de 1870 à 1990

C'est pourquoi il est nécessaire, dans le cadre d'une analyse portant sur les « héritages » qui échoient aux opérateurs privés de services urbains au début des années 1990, de faire un détour par l'histoire des réseaux d'infrastructure de l'agglomération. La croissance de la ville et de sa périphérie a, bien entendu, été accompagnée d'un développement progressif des réseaux de services urbains, participant des processus même d'urbanisation et de périurbanisation. Cependant, pour cette recherche, nous avons choisi de présenter les évolutions des réseaux d'eau et d'assainissement, d'électricité et de télécommunications de manière indépendante afin d'identifier les éléments structurants du décalage entre ville et services urbains dans le cas des quartiers défavorisés non desservis.

En effet, si la capitale est souvent décrite comme une oeuvre d'urbanisme, dotée dès le début du siècle d'équipements de services nécessaires à une population importante et aux perspectives de croissance liée à l'immigration<sup>99</sup>, on constate, par ailleurs, que l'accès à ces services est encore loin de constituer une réalité pour tous. Cette dualité de fait dans la ville, propre aux grandes agglomérations des pays en développement, pose clairement la question de la place des populations de ces quartiers dans la société qui les entoure. En définitive, les réseaux de services urbains permettent une lecture intéressante du statut que l'on accorde à ces *villes dans la ville* et peuvent, en ce sens, constituer un outil d'analyse pertinent de la tension entre fait urbain et projet de société. A cet égard, Buenos Aires constitue un exemple particulièrement intéressant puisqu'il regroupe à la fois les caractéristiques techniques d'infrastructure des sociétés occidentales mais aussi les modes d'urbanisation des grandes villes du sud.

Par ailleurs, l'analyse de cette tension est facilitée par la possibilité d'identifier clairement les différentes périodes de l'histoire des réseaux, les trois secteurs (eau/assainissement, électricité, télécommunications) ayant connu des évolutions relativement similaires : tout d'abord, des initiatives privées pour la naissance et les premiers développements des réseaux urbains, puis un passage aux mains de l'Etat (dès 1912 pour l'eau, dans les années 1950 pour les autres secteurs), enfin un retour à la gestion privée au début des années 1990 avec un vaste programme de privatisations.

---

<sup>99</sup> DUPUY, 1992. *Op.Cit.*

## 2.1. Les premiers services urbains à Buenos Aires (1880-1940)

Le fait de concentrer cette recherche sur trois secteurs de services urbains (eau/assainissement, électricité, télécommunications) n'implique pas pour autant de s'abstraire totalement des logiques et des évolutions d'autres secteurs qui ont pu s'avérer déterminants pour l'évolution urbaine. En effet, sans approfondir davantage ici leurs effets, il est intéressant de noter le rôle central joué par les réseaux de transport (tramway puis ferroviaire) dans le développement urbain de Buenos Aires. Si les réseaux de services domiciliaires ont constitué par la suite un enjeu pour les populations récemment installées, les réseaux de transport ont eu une incidence plus que structurante sur la configuration de l'extension de même que sur la conception de la ville par les acteurs politiques. Nous verrons par la suite que les choix opérés dans le secteur de l'eau pour l'extension du réseau ont été entièrement guidés par les effets attendus de la configuration du réseau ferroviaire.

A Buenos Aires, les premiers services urbains sont apparus dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle : le premier réseau d'eau a été construit en 1856 par la compagnie privée Ferrocarril Oeste pour ses ateliers et desservait, en outre, 3000 riverains<sup>100</sup> ; en 1886, la première concession d'éclairage public a été accordée à une entreprise privée pour le parc Tres de Febrero<sup>101</sup> ; en 1880, quatre ans seulement après son invention, le téléphone est apparu à Buenos Aires, à l'initiative de la Société suisse du Pan Téléphone de Lochth pour un public réduit d'environ 20 clients<sup>102</sup>. Si les années 1880 ont marqué le début de l'histoire des services urbains de Buenos Aires, ils ont connu par la suite des évolutions, bien que comparables dans leur périodicité, empreintes des innovations techniques et des enjeux politiques propres à chaque secteur.

### 2.1.1. L'eau et l'assainissement : la mise en place progressive d'un véritable service public<sup>103</sup>

Dans le domaine de l'eau, avant 1870, les conditions d'accès à la ressource n'étaient que très précaires : le service assuré par des porteurs d'eau était d'une qualité peu fiable, l'eau distribuée, issue du Río de la Plata, n'étant pas traitée ; quelques privilégiés bénéficiaient de l'accès à l'eau des nappes phréatiques par un puit ; le recours à l'eau de pluie n'était alors que

---

<sup>100</sup> BODARD, 1992. *Op.Cit.*

<sup>101</sup> PIREZ, Pedro. « Relaciones de poder y modelos de gestión: la energía eléctrica en la ciudad de Buenos Aires, 1900-1960. », *Desarrollo Económico*, abril-junio 2002, Vol.40, n°157, pp.97-120.

<sup>102</sup> De GOUVELLO, Bernard. *Crise du téléphone et vie quotidienne : le cas de Buenos Aires*. Document de travail, LATTIS- ENPC, décembre 1990, 65 p.

<sup>103</sup> Données secondaires issues de: BODARD, 1992. *Op.Cit.*

très marginal. Dès 1828, des projets de réseaux alimentés par l'eau issue du Río de la Plata avaient pourtant été conçus, mais il fallut attendre une succession d'épidémies meurtrières (8000 morts du choléra en 1867 et 20 000 morts de la fièvre jaune en 1871) pour que les autorités publiques ouvrent la voie à leur réalisation. En 1868, la province de Buenos Aires autorisa la construction d'une première adduction d'eau<sup>104</sup>, puis confia à l'ingénieur Batemane en 1871, suite à l'épidémie de fièvre jaune et à de violentes réactions populaires, le soin d'étendre le réseau d'eau et de concevoir, en complément, un réseau d'assainissement. Cependant, les travaux n'ont pas progressé aussi vite que l'aurait souhaité la municipalité (ils ne commencèrent qu'en 1874 et furent interrompus dès 1877 faute de budget). En effet, étant encore sous l'autorité de la Province, la ville avait du mal à faire entendre sa voix contre celle de la classe politique conservatrice, vivant principalement des revenus agricoles et, de ce fait, réticente à financer les travaux en milieu urbain dont elle ne percevrait pas de bénéfices directs.

Il a donc fallu attendre 1880, date de la fédéralisation de la ville, pour que le gouvernement national prenne la situation en main et redéfinisse les priorités. Il a alors créé la Comisión Nacional de Obras de Salubridad et imposé une taxe de 5% sur les loyers pour financer les travaux. L'Etat fédéral a hérité d'une situation plus que problématique : seulement 6085 maisons étaient alors desservies en eau<sup>105</sup>. Malgré les nouvelles dispositions adoptées par l'Etat fédéral et face aux difficultés de financement, les travaux, qui avaient repris en 1883, ont à nouveau été interrompus en 1886. L'Etat a alors envisagé la possibilité d'avoir recours à une entreprise privée et d'organiser un système de concession permettant de finaliser le projet Batemane. Le contrat d'affermage, qui prévoyait l'exécution du plan Batemane en 3 ans, de même que la gestion des services d'eau, d'assainissement et de drainage pour un tarif de 6,5 pesos oro<sup>106</sup>, a été signé en 1888 avec une société anglaise : Samuel Hale and Cie puis transféré l'année d'après à la Buenos Aires Water Supply and Drainage Company Ltd avant d'être résilié dès 1891 principalement pour manque de rentabilité de l'activité. Cet échec a marqué le tournant de la politique de l'Etat en matière de services urbains et a été à l'origine d'une politique étatique volontariste en matière sanitaire, ce qui a d'emblée conféré au

---

<sup>104</sup> Réalisée par l'ingénieur Coghlan, de l'entreprise Ferrocarril Oeste.

<sup>105</sup> HERZ, E. *Historia del agua en Buenos Aires*. Buenos Aires: municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, 1979, p.42. Cité dans : De GOUVELLO, Bernard. *La recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. Lecture au travers du phénomène coopératif*. Thèse de Doctorat en Urbanisme, ENPC, soutenue le 08 avril 1999, 471 p.

<sup>106</sup> COING, Henri; De LARA, Philippe; MONTAÑO, Iraïda. *Privatisation et régulation des services urbains. Une étude comparative*. Noisy le Grand: LATTS – ENPC, juin 1989, 274 p.

secteur de l'eau et de l'assainissement une place singulière au regard des autres secteurs : contrairement au système de concession privée adopté pour la construction et la gestion des infrastructures urbaines comme le métro, les lignes de chemin de fer, l'électricité, le téléphone et d'autres secteurs encore, le choix effectué dans le secteur de l'eau a été celui d'une prise en charge de l'Etat, au nom de la santé publique. Puisqu'il se heurtait aux critères de rentabilité du secteur privé de même qu'aux capacités financières réduites de la municipalité, le secteur de l'eau, ressource considérée comme bien social, est passé, à partir de ce moment, sous l'autorité du gouvernement de la Nation. Il a progressivement affirmé son rôle au niveau national, malgré quelques entreprises privées florissantes en province, et a décidé, en 1912, la création d'Obras Sanitarias de la Nación (OSN), qui s'est par la suite imposée comme un véritable pilier de la politique argentine. Comme le souligne T. Bodard<sup>107</sup>, la tendance argentine, prenant le contre-pied de nombreux exemples où la gestion de l'eau était jugée comme relevant *par nature* du niveau local, illustre, *in fine*, un fédéralisme en trompe l'œil où la Nation est la seule collectivité publique à disposer de moyens financiers suffisants pour mener une politique de service social. En effet, les enjeux sanitaires, les coûts importants d'infrastructure d'eau dépassant le budget municipal de même que les critères de rentabilité du secteur privé, ont progressivement poussé l'Etat fédéral à affirmer son rôle dans le secteur. En ce sens, *Obras Sanitarias de la Nación*, créée en 1912, a été conçue comme le « modèle » de service public du fait de sa triple vocation : hygiène publique, redistribution des revenus et aménagement du territoire<sup>108</sup>. En 1919, la loi n°10 998 confia à OSN « l'approvisionnement en eau potable de toute population urbaine à partir de 3000 habitants ainsi que l'assainissement complet de celles qui dépass[aient] le nombre de 8000 habitants », par convention entre OSN, les provinces et les municipalités.

La tarification de l'eau telle qu'établie alors, était très représentative de cette volonté politique. En effet, le Río de la Plata, permettait de fournir la ressource à l'ensemble de l'agglomération de Buenos Aires dans des quantités très élevées : l'objectif de OSN était de pouvoir fournir 700 litres par jour et par habitant, soit l'un des standards internationaux les plus élevés. Les questions de l'approvisionnement et de l'usage rationnel n'étaient donc pas des grandes préoccupations. La tarification a été définie, de ce fait, non pas en fonction des

---

<sup>107</sup> BODARD, 1992. *Op.Cit.*

<sup>108</sup> D'après COING, De LARA, MONTAÑO, 1989. *Op.Cit.* La dimension d'hygiène publique passe par l'obligation de raccordement au réseau, la législation pour la protection des ressources en eau et la mise en place d'une véritable mission de service public ; la dimension de redistribution des revenus passe par le système de *cuota fija*, ou tarif forfaitaire, associé au système de *canilla libre* ; la dimension d'aménagement du territoire passe par le principe du tarif uniforme au niveau national, instauré en 1937.

quantités d'eau consommées – le système reposant sur *la canilla libre*, le robinet libre, plutôt que sur un système de compteurs<sup>109</sup> - mais en fonction d'un calcul d'indices, une assiette de type fiscal reposant sur la valeur locative de l'habitation (superficie du terrain, du bâti, type et âge de la construction, coefficient de zone...) permettant un financement « solidaire », l'idée étant que le service puisse s'étendre à l'ensemble de l'agglomération dans une logique de redistribution des revenus.

Par ailleurs, il convient de noter que les standards techniques correspondant au système de *canilla libre* et à l'objectif de fournir 700 litres par habitant et par jour ont impliqué un surdimensionnement des équipements, perçu comme un gage de qualité. Ce paradigme technique, pilier de l'identité de OSN<sup>110</sup> s'est renforcé avec la centralisation progressive de la structure d'OSN, de plus en plus monolithique.

Dans l'agglomération de Buenos Aires, le projet OSN a pris une dimension singulière, se voulant la pierre angulaire du modèle. L'enjeu était de taille : il s'agissait de desservir un vaste territoire métropolitain, foyer de l'industrialisation et d'un peuplement continu de populations issues des migrations internes afin de créer le « district sanitaire *bonaerense* »<sup>111</sup>. Dès 1938, les ingénieurs d'OSN ont entrepris d'homogénéiser les normes d'approvisionnement en eau dans l'agglomération et instauré le paradigme technique du réseau comme référentiel, qui devait permettre à chacun d'accéder à de l'eau « noble » issue du Río de la Plata. Ce projet devait produire l'élimination progressive des multiples acteurs (entreprises privées surtout) qui avaient profité d'un peuplement galopant, en particulier le long des axes ferroviaires, pour développer des services d'eau.

#### 2.1.2. Les premiers temps du secteur électrique: une gestion privée questionnée par le local<sup>112</sup>

Les premiers temps du secteur électrique ont été marqués par quelques initiatives privées (construction de petites centrales électriques en ville) orientées vers des usages plutôt collectifs (éclairage d'un parc, du port, alimentation en électricité pour l'opéra, pour les lignes de tramways et quelques rares résidences). En 1898, la Compañía Alemana Transatlántica de

---

<sup>109</sup> OSN se lança dans une entreprise progressive de retrait des compteurs qui avaient été installés par l'opérateur privé.

<sup>110</sup> L'entreprise porte le nom de *Travaux Sanitaires de la Nation* ; dès sa création en 1912, la connexion au réseau urbain prend un caractère obligatoire pour les usagers, etc.

<sup>111</sup> 35 km de rayon à partir de l'usine de traitement.

<sup>112</sup> Données secondaires issues de: PIREZ, 2002. *Op.Cit.*

Electricidad (CATE) a été créée. Elle a installé plusieurs centrales dans le centre et racheté une compagnie de tramways. Au début du siècle, la Compañía Angloargentina (anglaise) a racheté une dizaine d'entreprises de tramways à cheval pour les convertir en tramways électriques. Ces deux entreprises se sont réparti le marché de la capitale pendant que la Compañía de Electricidad de la Provincia de Buenos Aires (CEP) opérait sur le reste de l'aire métropolitaine<sup>113</sup>.

La gestion des entreprises privées a rapidement mené à un vif débat sur une éventuelle municipalisation des services, qui n'a finalement jamais eu lieu : en 1907, la première réglementation municipale relative au service électrique a été adoptée sans pour autant qu'elle ne contraigne trop les entreprises dans leurs pratiques gestionnaires (tarifaires, entre autres). Cette date marque tout de même la première concession de service électrique dans le pays : l'entreprise CATE opérant sur le territoire de la ville de Buenos Aires<sup>114</sup>. En 1912, une seconde concession municipale a été accordée à la Compañía Italo Argentina de Electricidad (CIADE) afin d'introduire de la concurrence entre opérateurs, ce qui a finalement échoué du fait d'un partage tacite du marché par les deux entreprises. En 1921, une ordonnance municipale a autorisé le transfert de l'entreprise CATE à la Compañía Hispanoamericana de Electricidad (CHADE), qui opérait déjà dans le Grand Buenos Aires et dans la ville de Rosario. En 1936, la concession de la Compañía Argentina de Electricidad (CADE, ex CHADE) a été renouvelée pour 25 ans dans des circonstances douteuses<sup>115</sup>.

Cette succession de changements institutionnels constitue, malgré tout, une période homogène, qualifiée par P. Pirez de *modèle décentralisé-privé*<sup>116</sup>, où l'échelon pertinent d'activité et de régulation était celui de la municipalité et où la logique du secteur était guidée, dans un premier temps, exclusivement par les intérêts des compagnies privées puis, après l'institutionnalisation de la régulation municipale, par les intérêts partagés entre entreprises et autorités locales (contrôle des tarifs, de la qualité, généralisation de la desserte, politique de transports).

---

<sup>113</sup> BASTOS, C.; ABDALA, M. *Transformación del sector eléctrico argentino*. Buenos Aires, 1993. Cité dans : PIREZ, 2002. *Op.Cit.*

<sup>114</sup> GUIGO, Denis. « 'Leeches' in the electrical network: the crisis in the Buenos Aires suburbs ». *Flux*, Spring 1990, n°1, pp. 57-76.

<sup>115</sup> SCENNA, M.A. « CADE, el escándalo del siglo ». *Todo es Historia*, Buenos Aires, Aogosto 1971, n°52. Cité dans : GUIGO, 1990. *Op.Cit.*

<sup>116</sup> PIREZ, 2002. *Op.Cit.*

### 2.1.3. Le secteur des télécommunications : les avancées technologiques du tout privé<sup>117</sup>

Dans le domaine des télécommunications, la période 1880-1912 a été marquée par le foisonnement de petites entreprises privées entrant sur le marché, créant de fait une concurrence intense dans le secteur et de nombreux phénomènes de fusions d'entreprises. En 1880, la Société du Pan Téléphone du Locht installait son siège dans le centre et proposait ses services à une vingtaine de clients, la technologie était alors celle du téléphone manuel à batterie locale<sup>118</sup>. Au cours de l'année suivante, elle est devenue la Sociedad Nacional de Panteléfono et s'est vue concurrencée par deux nouvelles arrivantes, avec l'une desquelles elle fusionna l'année suivante (1882) créant ainsi la Compañía Unión Telefónica (CUT), qui a à son tour fusionné en 1886 avec la Gover-Bell pour former la Unión Telefónica del Río de la Plata (UT). En 1887, une scission s'est créée au sein de la UT : une partie de l'entreprise dénonçant des pratiques tarifaires abusives du fait de la situation de monopole, a donc décidé de se constituer en coopérative (la Sociedad Cooperativa Telefónica : SCT) afin de proposer une autre offre tarifaire plus adaptée aux usagers. Les années qui ont suivi ont été marquées par des avancées technologiques faisant de l'Argentine un pays pionnier dans le domaine des télécommunications : en 1888, les premières lignes interurbaines étaient installées dans les environs proches de la capitale ; en 1889, le premier câble subaquatique du monde était installé entre l'Argentine et l'Uruguay ; en 1896, on recensait en tout 8000 abonnés dans la province de Buenos Aires (répartis entre la UT et la SCT) ; en 1905, la UT a introduit une innovation importante : la batterie centrale manuelle<sup>119</sup> qui a donné une impulsion notable au développement du téléphone. En 1912, on recensait, en Argentine, 54 777 abonnés au téléphone.

En 1914, un changement technologique majeur est intervenu dans le secteur : la commutation automatique. Il a d'abord bénéficié aux deux grandes villes de province (Córdoba et Rosario) puisque la Capitale avait déjà largement développé son réseau sur la base de l'ancien système.

---

<sup>117</sup> Données secondaires issues de : De GOUVELLO, 1990. *Op.Cit.*

<sup>118</sup> « Les appareils, véritables monuments de bois, sont alimentés par une pile et fonctionnent avec une seule ligne de fer galvanisé, tendue sur de petits postes situés sur les terrasses des maisons et qui partent d'une tour de distribution montée sur le toit de la centrale. Pour obtenir la communication, on doit appeler l'officine, en faisant tourner la manivelle. L'opérateur [...] qui se trouve debout face au commutateur reçoit la demande et c'est lui qui met en contact les deux téléphones ». Extrait de: TOER, J. *Museo de Telecomunicaciones*. Buenos Aires: Entel, 1980, (p.15). Cité dans : De GOUVELLO, 1990. *Op.Cit.* (p.5)

<sup>119</sup> « Le transmetteur s'alimente à travers la ligne, par une batterie de 22V, située à l'intérieur de la centrale et commune à tous les abonnés. L'utilisateur, lorsqu'il décroche le combiné provoque l'allumage d'une petite ampoule dans le commutateur, attirant ainsi l'attention de l'opératrice ». Extrait de: TOER, 1980. *Op.cit.* (p.19) cite dans: De GOUVELLO, 1990. *Op.Cit.* (p.6-7)



La capitale a dû attendre 1923 pour que soit installée la première centrale à commutation automatique. Par ailleurs, le secteur a connu de nouveaux changements institutionnels: la SCT qui était devenue la *Compañía Telefónica Argentina* (CTA) en 1926, a racheté, en 1927, la *International Telephone and Telegraph Co.* (ITT) qui était apparue en 1920 sur le marché argentin. On comptait alors 205 000 abonnés (pour 10,3 millions d’habitants) et Buenos Aires était reliée aux principales villes de la province de Buenos Aires. En 1929, la compagnie ITT a fait un retour en force en rachetant la UT, qui était alors en quasi monopole. Cet événement a été l’occasion du développement des premières lignes internationales depuis l’Argentine et la suite d’un développement impressionnant de la technologie de commutation automatique au niveau national. Le secteur des télécommunications a donc incarné, jusqu’au milieu des années 1940, où la UT a été nationalisée, le développement d’un service de pointe comparable aux meilleurs standards internationaux et reposant entièrement sur des acteurs et des capitaux privés.

Ce bref panorama des débuts des services urbains à Buenos Aires permet de constater la place prépondérante des initiatives privées dans le développement des premiers réseaux, de même qu’un éveil des autorités publiques aux problématiques des infrastructures extrêmement variable selon les secteurs : totalement absentes dans le secteur des télécommunications, essayant de réguler les activités privées du secteur électrique et s’instaurant progressivement comme l’acteur de référence dans le domaine de l’eau.

## 2.2. L’ère des nationalisations : puissance et déclin des monopoles publics

Avec l’arrivée au gouvernement du péronisme en 1943, les services urbains sont entrés dans une nouvelle période : devenant de véritables piliers politiques, ils sont tous progressivement passés aux mains de l’Etat, les nationalisations étant parties prenantes du modèle sociétal populiste proposé par Perón. En effet, la prolifération d’entreprises étatiques pendant cette période, due à la nationalisation ou à la création d’entreprises, s’explique par les objectifs affichés liés au développement du pays, le gouvernement se positionnant en garant de l’équilibre entre objectifs sociaux et coût raisonnable. Selon certaines analyses<sup>120</sup>, les trois principales missions assignées à ces entreprises sous les gouvernements péronistes étaient : la fourniture des matières premières essentielles à l’industrie (comme l’acier, le charbon, le

---

<sup>120</sup> XU, Zhenhui; BIRCH, Melissa H. « The Economic Performance of State-owned Enterprises in Argentina, an Empirical Assessment ». *Review of Industrial Organization*, 1999, n°14, pp.355-375.

pétrole, le gaz, l'électricité...), la réduction du chômage et la redistribution des revenus, missions exclusives ou complémentaires selon les secteurs. Cependant, les résultats de cette analyse montrent également que les entreprises étatiques ont continué à être utilisées comme des outils de politiques macroéconomiques sous d'autres types de gouvernements (militaires, en particulier), seuls changeaient les objectifs assignés.

### 2.2.1. Les évolutions du modèle OSN : apogée et déclin

A cet égard, OSN, qui était déjà en situation de monopole public et incarnait une politique volontariste dans le secteur, est progressivement devenue la vitrine de la politique sociale du gouvernement : salaires, conditions de travail, etc. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà évoqué, le début des années 1940 marquait la signature du projet de district sanitaire *bonaerense*.

Les années 1940 ont marqué l'élimination définitive du secteur privé dans le domaine de l'eau. Une série de lois (loi n°33425 en 1944 et loi n°13577 en 1949) a obligé les collectivités locales à abandonner toute concession privée pour la gestion de l'eau sur leur territoire. Comme le précise T. Bodard, « l'éviction du secteur privé [était] sans doute nécessaire pour mener une véritable politique sociale dans le secteur de l'eau potable, mais l'Etat [avait] probablement anticipé une évolution devenue inévitable, tant la rentabilité des réseaux d'eau était devenue faible »<sup>121</sup>. En effet, à partir de 1943, ces entreprises privées sont passées aux mains d'OSN<sup>122</sup> mais il a fallu attendre 1947 pour que soit ratifié le décret entérinant le projet de district sanitaire. Les obstacles à sa réalisation étaient de taille : outre les dispositions institutionnelles freinant le transfert des compétences d'un niveau local vers l'Etat fédéral, le coût important d'une politique sanitaire et sociale volontariste et la non rentabilité croissante des réseaux d'eau furent autant d'éléments qui ont obligé l'Etat, dans les années 1950, à chercher d'autres sources de financement que les ressources du Trésor national<sup>123</sup> pour pouvoir supporter le poids financier de l'investissement nécessaire à la construction du réseau. Ainsi, 1947 marque à la fois l'apogée du modèle OSN et le début de sa crise.

---

<sup>121</sup> BODARD, 1992. *Op.Cit.* (p.26-27)

<sup>122</sup> Certaines, rares, furent municipalisées (Quilmes, San Martín).

<sup>123</sup> OSN. *Obras Sanitarias de la Nación*. Buenos Aires: OSN, informe, 1990, 23 p.

Rappelons à cet égard le gigantisme du projet<sup>124</sup>, qui visait à construire un réseau qui permettrait de suivre le rythme d'urbanisation de la capitale, en mettant en place, en particulier, la technique des *ríos subterráneos* (rivières souterraines), canalisations gigantesques permettant d'acheminer l'eau en très grande quantité et à très forte pression vers les points les plus éloignés de la périphérie. Comme nous pouvons le constater dans les projections suivantes, la périurbanisation de Buenos Aires a dépassé de loin les pronostics sur lesquels reposaient les calculs financiers d'OSN<sup>125</sup>.

**Tableau 6 - Projections de population (en millions) pour le projet de district sanitaire**

	Population en 1938	Population prévue en 1970	Population recensée en 1970
Capital Federal	2,5	4	3
Grand Buenos Aires	1,1	2,3	5,3
TOTAL	3,6	6,3	8,3

Source: élaboration par l'auteur d'après : BODARD, 1992. Op.cit. (p.31)

En termes de projection de population, le projet s'est limité à poursuivre les prévisions établies pour le premier projet de 1908 qui postulait une densification de la capitale et une croissance modérée de l'urbanisation en périphérie. Comme nous l'avons présenté précédemment, sous l'effet conjugué de l'absence de politique territoriale et de pratiques d'auto-construction peu réglementées, les populations attirées par l'industrialisation de la région s'étaient installées dans l'agglomération en se répartissant sur toute la surface du territoire.

**Tableau 7 - Projection financière (en millions de pesos) pour le projet de district sanitaire**

		1941-1951	1952-1970
Capital Federal	Modification –extension de Palermo	17	
	Nouvelle usine de Palermo	52,6	34,6
	Ríos subterráneos	26,3	17,7
	Châteaux d'eau de la CF	13,35	22,65
	Réseaux de distribution de la CF	12	23
Périphérie	Moyens de stockage en eau de la périphérie	16,5	9,5
	Réseaux de distribution de la périphérie	15	13
<b>TOTAL</b>		<b>152,75</b>	<b>129,45</b>

Source: élaboration par l'auteur d'après: BODARD, 1992. Op.cit. (p.34)

<sup>124</sup> Incarné par l'usine de Palermo dont la capacité de traitement devait passer de 1 000 000 m<sup>3</sup>/jour dans les années 1940 à 4 000 000 m<sup>3</sup>/jour en 1970. En 1986, sa production était en fait de 3 000 000 m<sup>3</sup>/jour. Elle était prévue pour être l'unique source d'approvisionnement et devait desservir les réseaux à 35 km alentour.

<sup>125</sup> Les plans prévoyaient que la capitale s'étende sur 200 km avec une densité de 200 hab. / hectare, alors que la réalité a montré que l'extension s'était faite sur 2000 km avec une densité de 50 hab. /ha.

Si ce projet est resté inachevé, du fait de son ambition technique pharaonique et d'une série d'erreurs dans les prévisions<sup>126</sup>, il a tout de même joué un rôle central dans la configuration actuelle du réseau. Il a également été le point de départ d'une spirale négative de surendettement et de dégradation progressive des infrastructures<sup>127</sup>.

Le projet d'universalité de desserte en eau rencontrait un obstacle majeur dans sa réalisation : d'une part, les franges les plus modestes, dans l'ensemble, étaient dispersées de manière plus excentrée, c'est-à-dire que l'expansion intégrait de plus en plus de populations contribuant de moins en moins au paiement du service, et d'autre part, l'entreprise publique, du fait des lourdes pertes financières structurelles du système, a rapidement cessé les investissements d'infrastructure<sup>128</sup>, laissant toutes les zones périphériques de la capitale dans l'expectative d'une connexion au réseau.

**Tableau 8 - Evolution de la population non desservie par le réseau OSN**

	<b>1947</b>	<b>1960</b>	<b>1984</b>
Population non desservie	272 400	1 492 700	3 014 800
En % de la population	21,7%	53,2%	57,8%

Source : élaboration par l'auteur d'après : F. BRUNSTEIN, *Censos de 1947 y 1960, informe OSN de 1984*. Cité par : BODARD, 1992. *Op.cit.*

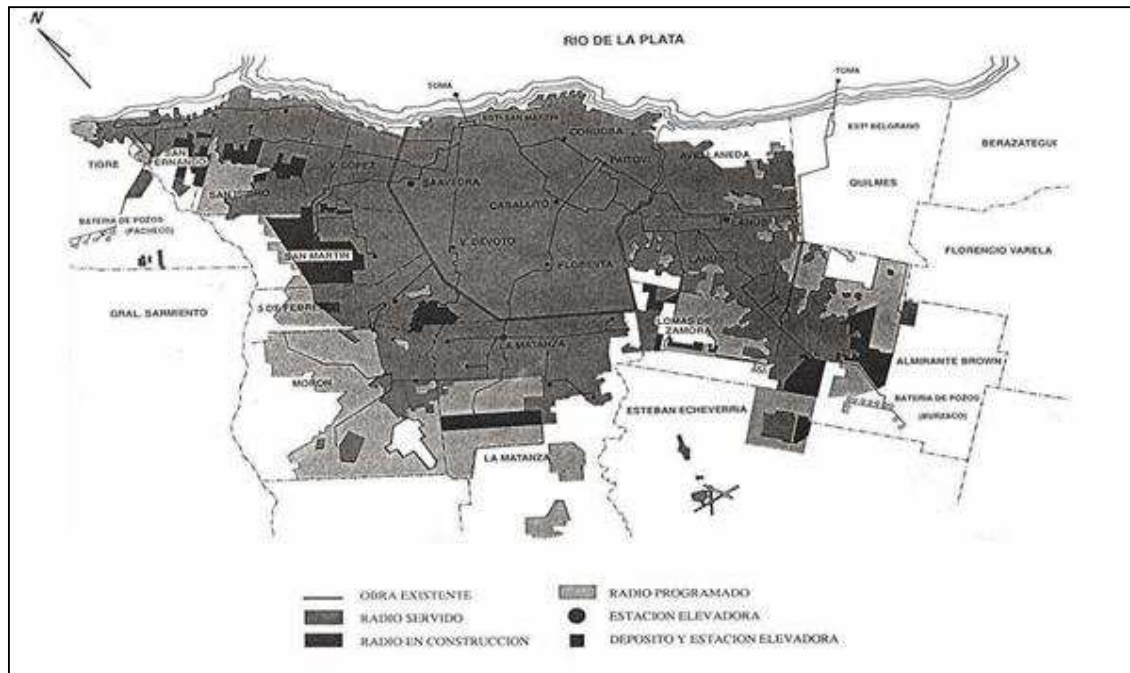
Le « modèle OSN », se laissant dépasser par la croissance urbaine rapide et diffuse, n'a pu mener le projet à terme du fait de son ambition démesurée et a fini par produire le résultat contraire à l'effet escompté : une population bien desservie dans la capitale et dans les zones périphériques proches et une population plus nécessiteuse dans l'attente de la connexion aux réseaux que l'entreprise publique ne pouvait plus assurer.

<sup>126</sup> Le réseau fut conçu avec l'idée selon laquelle l'urbanisation suivrait les réseaux ferroviaires, rendant la desserte de populations massivement installées dans les interstices périurbains des lignes ferrées particulièrement difficile. Par ailleurs, l'urbanisation de la périphérie fut largement sous estimée.

<sup>127</sup> Les déficits s'installent dans le secteur à partir de 1939.

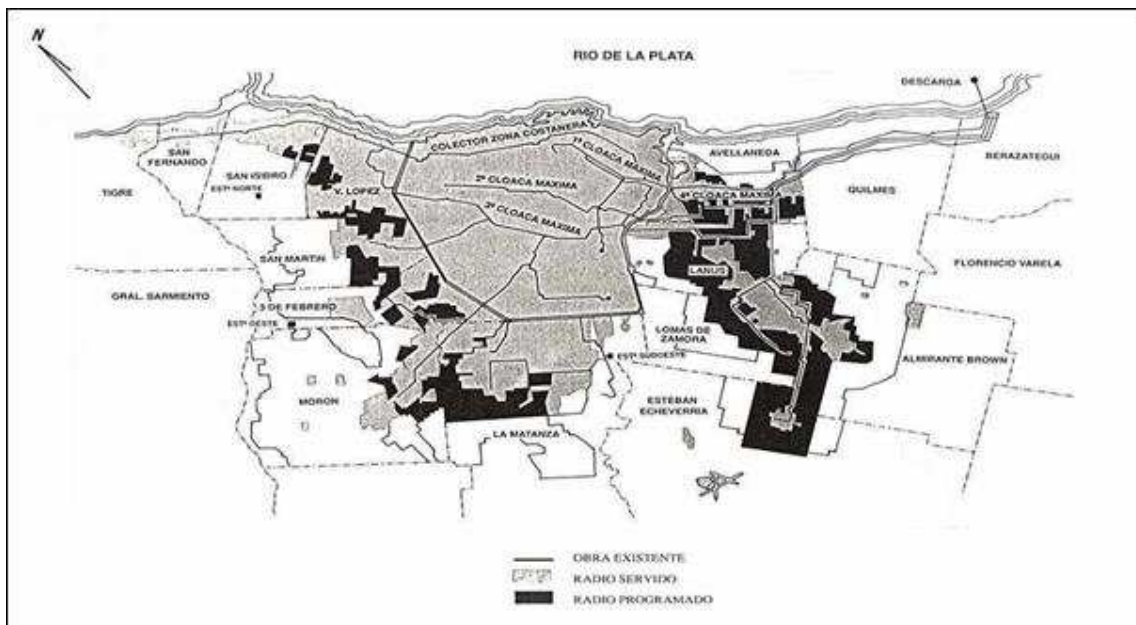
<sup>128</sup> Les investissements passèrent de 49,6 millions de pesos en 1940 à 16 millions en 1955, valeur moyenne jusqu'en 1965.

Carte 5 – Territoire desservi en eau potable par OSN (1990)



Source : Informe OSN, 1990.

Carte 6 – Territoire desservi en assainissement par OSN (1990)



Source : Informe OSN, 1990.

A partir de 1970, la crise du modèle OSN est devenue visible, l'évolution des taux de couverture en réseaux commençant à chuter. Les gouvernements autoritaires de la période ont, par ailleurs, clairement affiché la volonté de démanteler l'entreprise publique. Face à la

difficulté de mettre en place un projet de privatisation, une loi de décentralisation des services a été votée et finalement adoptée en 1980 après la décision (en 1976) par les gouvernements militaires de mettre définitivement fin au financement des investissements d'OSN<sup>129</sup>. La responsabilité des services a donc été transférée aux provinces, annonçant une profonde restructuration des services d'eau dans le pays. Le territoire de compétence d'OSN a été limité, à partir de ce moment à la ville de Buenos Aires de même que treize *partidos* du *conurbano*. En définitive, la provincialisation des services d'eau n'a pas constitué une véritable décentralisation mais plutôt l'expression de l'abandon du service par l'Etat, la rupture du monopole dans le secteur s'effectuant sans définition d'objectifs de service public, sans politique nationale de financement et sans articulation explicite entre le niveau national et le niveau provincial<sup>130</sup>.

### 2.2.2. Les nationalisations des grands secteurs économiques

Comme dans le reste des pays d'Amérique Latine, la période des années 1950 et 1960 a été marquée en Argentine par une série de nationalisations des industries clés de l'économie. Cette dynamique avait été engagée dès 1938, après la déclaration de Marcelo de Alvear qui avait présenté comme nécessaire la nationalisation progressive des services d'intérêts généraux (chemins de fer, télécommunications, pétrole, électricité, gaz) dès que l'Etat argentin en aurait les moyens financiers. La réforme constitutionnelle de 1949 a entériné cette vision du rôle de l'Etat en stipulant, dans son article 40, que « les services publics appartenaient naturellement à l'Etat et que leur exploitation ne pouvait être, en aucun cas, cédée ou mise en concession ». Par ailleurs, cet article prévoyait une vente ou une expropriation des activités gérées par des entreprises privées de services publics contre indemnisation dès qu'une loi stipulant la nationalisation entrerait en vigueur.

#### 2.2.2.1. SEGBA dans le secteur électrique

Après la seconde guerre mondiale, le gouvernement commença à faire pression sur les entreprises d'électricité en les contraignant sur la fixation des tarifs. Il en résulta une contraction de l'investissement, et de ce fait, une détérioration visible de la qualité de service.

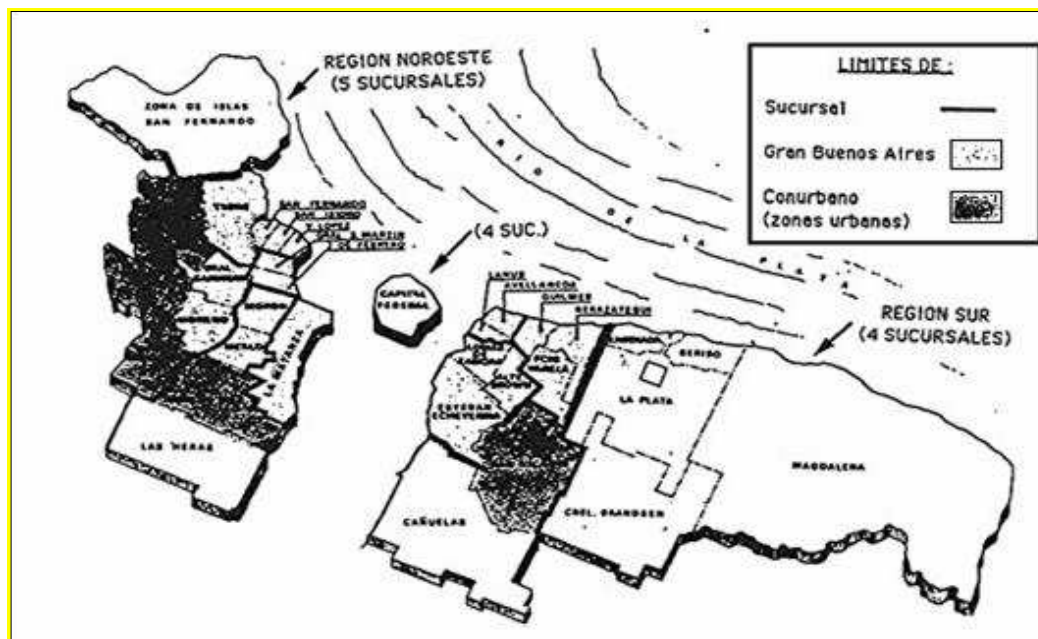
---

<sup>129</sup> De GOUVELLO, 1999. *Op.Cit.*

<sup>130</sup> COING, Henri. « Regulación de los servicios urbanos y mestizaje de los modelos nacionales ¿permite la experiencia latinoamericana esclarecer el debate europeo? ». *Urbana*, 1997, n°21, pp.11-25.

En effet, au cours des années 1950, la demande en énergie électrique ayant augmenté considérablement du fait de la politique d'industrialisation, le secteur est progressivement entré en crise : le manque d'investissement, de même que la faiblesse de la production ont commencé à se faire ressentir, ce qui a poussé le pouvoir exécutif à envisager la nationalisation du service. La période de gestion publique dans le secteur de l'énergie électrique a commencé en 1947 avec la création de Agua y Energía Eléctrica (AYEE), première entreprise de service détenue à 100% par l'Etat Fédéral argentin dans le secteur, opérant dans le Grand Buenos Aires. L'année 1950 a marqué l'entrée du pays dans l'ère du nucléaire par la création de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA) venant ouvrir la palette des modes de production, qui alternaient, jusque là, entre thermique et hydraulique. En 1957, l'Etat a nationalisé l'entreprise ANSEC, qui opérait en province. L'année suivante, en 1958, il a acheté les entreprises CADE et CEP et créé, sur cette base, l'entreprise publique *Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires* (SEGBA), qu'il détenait alors à 61% du capital puis à 100% en 1961<sup>131</sup>. L'Etat a assigné à l'entreprise la mission d'assurer l'ensemble des maillons d'activité du secteur de l'énergie électrique (production, transformation, transmission, distribution et vente) sur l'agglomération -très étendue- de Buenos Aires (capitale + 31 districts).

Carte 7 – Territoire de concession de SEGBA et organisation par succursales



Source : GUIGO, 1990. Op.Cit. (p. 190)

<sup>131</sup> BOSCH, Ernesto; NAVARRO de GIMBATTI, Ana; GIOVAGNOLI, Paula. « Eficiencia técnica y asignativa en la distribución de energía eléctrica –El caso de EPE SF ». Rosario: AAEP, 1999, 24 p.

Comme le précise P. Pirez<sup>132</sup>, l'Etat a alors changé de rôle. Ce changement était inhérent à l'approche *desarrollista* (pour le développement) qui visait à créer les conditions nécessaires pour consolider le processus d'industrialisation par substitution d'importations et qui demandait, de ce fait, une offre d'infrastructures adaptée pour soutenir l'activité de production. La crise énergétique de la ville métropolitaine signifiait que le « lieu » fondamental de localisation des activités industrielles ne permettait pas d'offrir ces conditions ; pour cette raison, l'aire territoriale est passée aux mains de l'Etat fédéral, responsable des conditions d'industrialisation nationale.

Les années 1960 et 1970 ont connu une forte croissance de la demande en énergie électrique du fait de la croissance et du développement des industries. L'électrification latino américaine a donc largement été alimentée par le développement économique de la région : au début des années 1950, environ 30% de la région avait accès à l'électricité contre 70% à la fin des années 1970<sup>133</sup>. Si le système tarifaire n'avait pas de vocation redistributrice comme dans le secteur de l'eau, puisqu'il reposait sur la mesure de la consommation d'énergie au moyen de compteurs, la réalité a montré que l'entreprise fermait souvent les yeux sur certaines pratiques de fraude des usagers, malgré les pertes conséquentes qu'elles engendraient pour elle. Les fortes pertes non techniques (liées à la fraude) avaient un impact très négatif sur les résultats de la distribution et de la vente, mais l'Etat étant maître de l'intégralité de la filière électrique, la volonté de résoudre ces problèmes n'a jamais été très forte puisque les pertes financières pouvaient être « diluées » tout au long des maillons de la filière.

### Encadré 3 - Principales données de gestion de l'entreprise SEGBA

**Mission** : génération, transformation, transmission, distribution et vente d'énergie pour 31 *partidos* du territoire métropolitain de Buenos Aires (environ 12 millions d'habitants soit 40% de la population du pays).  
**Nombre de clients** : 3 760 000.  
**Facturation totale** : 600 000 000 pesos. (+ 40% de taxes)  
**Répartition de la clientèle** : 36% de particuliers, 33% d'industries, 14% de business, 15% d'administrations.  
**Effectif** : 21 000 agents (78% d'employés dont 97% sont syndiqués)  
**Organisation** : depuis 1969, les services techniques et commerciaux sont décentralisés sous forme d'unités locales en charge d'environ 300 000 clients chacune sans que le pouvoir décisionnel n'ait été décentralisé pour autant.  
**Connexions illégales** : 3% dans Capital Federal ; 14% dans la zone Sud et 22% dans la zone Nord.

Source : élaboration par l'auteur à partir de données présentées dans : Informe SEGBA 1987. Cité par : GUIGO, 1990. Op.cit.

---

<sup>132</sup> PIREZ, 2000. Op.Cit.

<sup>133</sup> Energy Information Administration. *Electricity Reform Abroad and US Investment*. Washington: E.I.A., US department of Energy, sept.1997, 111 p.



Comme dans les autres secteurs de services urbains, la gestion publique des dernières années et l'image de l'opérateur, se sont dégradées de manière caractéristique, faisant le lit des discours sur l'inéluctabilité de la privatisation. Au cours de l'été 1988-1989, SEGBA a dû prévoir des coupures générales sur certaines zones (selon une organisation rotative) afin de faire face aux difficultés de production d'énergie nucléaire de la centrale d'Atucha. En effet, fin 1987, la production de SEGBA (centrale à pétrole et gaz) ne représentait que 43% de l'énergie qu'elle distribuait<sup>134</sup>.

#### 2.2.2.2. ENTel dans le domaine des télécommunications

Dans le domaine des télécommunications, la principale entreprise du secteur (la UT : 530 000 abonnés) a été rachetée par l'Etat en 1946, créant, à cette occasion, la Empresa Mixta *Telefónica Argentina* (EMTA). Son territoire de compétence regroupait alors les provinces de Buenos Aires, de Santa Fé, de Córdoba, de San Luis, de La Pampa et une partie de Río Negro. Son personnel est alors passé de 15 200 à 32 600 employés<sup>135</sup>. Dix ans plus tard, la EMTA est devenue la Empresa Nacional de *Telecomunicaciones* (ENTel) et a vu son territoire de compétence étendu à l'ensemble du territoire national à l'exception de six provinces<sup>136</sup>. Malgré quelques innovations techniques dans les périodes suivantes<sup>137</sup>, la gestion étatique des télécommunications s'est avant tout caractérisée par une dégradation progressive du service et de la performance au regard des avancées qu'avait connues le secteur dans la période précédente. Les difficultés de l'entreprise à assurer une extension du service ont été à l'origine de la création d'une multitude de petites coopératives locales.

En 1968, ENTel a lancé le plan Dietrich dont l'objectif était l'extension rapide du réseau et la construction de 700 000 lignes. Des irrégularités dans le contrat passé entre l'entreprise et deux fournisseurs privés<sup>138</sup> ont mené à son annulation pure et simple par les autorités péronistes de retour au pouvoir en 1973 de même qu'au gel des relations entre ENTel et ses fournisseurs jusqu'en 1976, début des dictatures militaires en Argentine. Les militaires ont porté une attention particulière au secteur des télécommunications, notamment en 1978, année

---

<sup>134</sup> GUIGO, 1990. *Op.Cit.*

<sup>135</sup> ABDALA, Manuel A.; SPILLER, Pablo T. *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 1999, 245 p.

<sup>136</sup> Où opéraient deux entreprises appartenant à Ericsson : la Compañía Argentina de Teléfono (CAT) et la Compañía Entrerriana de Teléfonos (CET) regroupant, à elles deux, 10% des abonnés dans le pays. Le service ne fut jamais nationalisé dans les six provinces concernées.

<sup>137</sup> Centrale à commande indirecte en 1958, centrale avec contrôle centralisé en 1961

<sup>138</sup> SIEMENS et une filiale de la ITT.

du championnat mondial de football en Argentine, dont la transmission impliquait une nécessaire amélioration des équipements de télécommunications (téléphone, radio, télévision). Cette même année, l'électronique a fait son apparition<sup>139</sup>. Le début des années 1980 a vu la mise en oeuvre de deux programmes importants : d'une part, le réseau ARPAC (système de transfert de données) importé d'Espagne<sup>140</sup> et, d'autre part, le premier système de fibre optique du monde a été installé dans la capitale par NEC, entreprise japonaise, afin de mettre en place le Cinturón Digital de Buenos Aires (CIDIBA) qui devait permettre de résoudre les problèmes de trafic sur les lignes. Par ailleurs, en 1985, l'entreprise a lancé le plan Megatel, destiné à l'installation d'un million de lignes téléphoniques, comme partie du plan quinquennal d'investissement dans le secteur. Les fonds pour son développement provenaient d'un plan de trente quotes-parts à payer par les usagers potentiels. Cependant, ce plan a rencontré plusieurs limites : en raison de problèmes techniques, de la négligence et de la corruption existant dans l'administration publique, un nombre important d'utilisateurs associés au plan, ayant achevé leurs paiements, n'ont jamais été connectés aux lignes téléphoniques correspondantes. En 1987, il restait encore 444 215 lignes à installer<sup>141</sup>.

Malgré les efforts effectués en matière technologique, l'Argentine s'est laissée dépasser par le Brésil dans les années 1970 et le secteur des télécommunications n'a pu enrayer une dynamique de dégradation continue. Comme le note B. De Gouvello à juste titre, « l'organisation de l'entreprise s'est détériorée au fil du temps : elle se transforma en un géant qui, ayant la responsabilité juridique sur la quasi-totalité du territoire de la République Argentine, maintenait la résolution de tous les problèmes et le pouvoir de décision concentrés en un seul lieu géographique : la Capitale Fédérale »<sup>142</sup>. Il convient de retenir, pour le secteur des télécommunications, une très nette différence de développement d'infrastructure et de niveau de technologie entre la capitale et le reste du pays. En outre, comme le montrent S.Finquelievich et A.Vidal: « en général, à Buenos Aires, l'accès au service téléphonique est plus facile pour ceux qui habitent ou transitent pas les secteurs urbains de meilleur niveau socio-économique »<sup>143</sup>.

---

<sup>139</sup> Avec la technologie des centrales semi électroniques (les CPA), elles furent d'abord mises en service pour les communications internationales.

<sup>140</sup> A une filiale de *Telefónica*, qui, quelques années plus tard participera à la privatisation d'ENTel.

<sup>141</sup> De GOUVELLO, 1990. *Op.Cit.*

<sup>142</sup> ENTel. Telecomunicaciones para el desarrollo : la transformación tecnológica argentina. Buenos Aires : ENTel, 1980, p.254. Cité dans : De GOUVELLO, 1990. *Op.Cit.* (p.12)

<sup>143</sup> FINQUELIEVICH Susana, VIDAL Alicia, *Tecnologías de comunicación y vida cotidiana o ¿Quién controla a la criatura ?* Buenos Aires, CEUR-CONICET (Versión Preliminar. Sujeto a revisión), agosto 1990, 44 p. Cité dans: De GOUVELLO, 1990. *Op.Cit.* (p.14)

En définitive, le secteur des télécommunications répondant à des besoins moins essentiels pour les quartiers populaires que ceux de l'eau ou de l'électricité, n'a jamais été envisagé comme un moyen pour l'Etat d'affirmer sa mission de redistribution sociale et d'accompagnement du développement économique. Il a, au contraire, toujours été appréhendé au travers du prisme du progrès technologique et non du progrès social.

Tout comme l'histoire des quartiers défavorisés de l'agglomération de Buenos Aires, les évolutions des réseaux techniques fournissent un éclairage particulièrement intéressant de la complexité des politiques publiques argentines concernant le projet de développement économique et social d'une société urbaine, industrielle et intégrée. Si les premiers services sont nés d'initiatives privées, ils n'ont pas tous été « récupérés » au même titre par les pouvoirs publics. Chaque secteur a, en effet, fait l'objet d'une mission différente : l'eau comme service sanitaire et social, reposant sur une logique de financement solidaire et un dispositif technique s'avérant *in fine* démesuré au vu des capacités financières publiques ; l'électricité incarnant le vecteur de développement économique *via* le soutien au développement industriel de la région ; les télécommunications, enfin, comme vitrine du développement technologique de pointe de l'Argentine.

La compréhension et l'analyse des héritages légués aux opérateurs privés, objets de cette recherche, se doit nécessairement de faire entre en résonance deux histoires, apparemment parallèles, mais dont les enjeux ont été, depuis longtemps, extrêmement entrecroisés. Il s'agit à présent de proposer une lecture des premières « rencontres » entre services urbains et quartiers défavorisés de l'agglomération.

### 3. L'accès des quartiers défavorisés aux services urbains d'eau, d'électricité et de télécommunications : entre clientélisme politique, paternalisme et « laisser faire »

Le développement métropolitain de Buenos Aires, la multiplication des quartiers défavorisés de même que les évolutions des services urbains au cours du vingtième siècle ont été présentés, jusque là, de manière indépendante. En effet, la faible régulation en matière immobilière, qui a permis une multiplication des lotissements populaires, entre autre, a eu pour conséquence un déphasage partiel entre habitat et services urbains : la pratique d'auto-construction dans certains quartiers, qui constituent aujourd'hui la majorité des quartiers défavorisés de Buenos Aires<sup>144</sup>, comme le phénomène plus tardif des *asentamientos* ont impliqué, chacun à leur manière, un accès progressif et différé aux services de base. Rappelons à cet égard que ce n'est qu'en 1968 qu'a été adopté un décret obligeant les lotisseurs à équiper les parcelles en services de base, lequel a été révoqué quelques mois plus tard. Il a fallu attendre 1977 pour qu'une loi, qui a par ailleurs eu des effets paradoxaux d'exclusion plutôt que de protection sociale, soit adoptée dans ce sens.

#### 3.1. Un contexte défavorable à l'accès des quartiers défavorisés aux services en réseaux

Ce n'est que de manière épisodique que la logique des opérateurs de services en réseaux a croisé la réalité des quartiers défavorisés de l'agglomération. En effet, les services urbains ont davantage été appréhendés par les décideurs politiques, les administrateurs et les responsables des entreprises comme des moyens d'exercer un pouvoir sur les populations des quartiers défavorisés que comme des droits pour les populations. Dans les secteurs de l'eau et de l'électricité en particulier, le clientélisme politique était monnaie courante. Nous empruntons dans cette recherche la définition proposée par J. Auyero : « le clientélisme politique est l'échange personnalisé entre masses et élites de faveurs, de biens ou de services contre un appui politique ou des votes »<sup>145</sup>.

En aucun cas il n'a existé, avant la période actuelle, de projets à l'initiative des opérateurs allant dans le sens d'une politique de service à vocation *véritablement* universelle. Autrement dit, le manque de volonté politique d'apporter une réponse aux situations de précarité de

---

<sup>144</sup> Selon les critères des opérateurs de services urbains.

<sup>145</sup> AUYERO, Javier. « Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo de clientelismo político ». *Apuntes de Investigación*, 1998, n°2-3, vol. 2, pp.55-83 (p. 55)

certaines quartiers s'est également reflété dans le domaine des services urbains par la non définition de solutions adaptées.

« Il ne faut pas oublier qu'en 1993, la réalité des services publics en Amérique latine, c'est une utilisation clientéliste, le service d'eau est pour autant dire gratuit, tout du moins, pas vraiment rentabilisé, pas vraiment rationalisé et il a un vecteur fort d'utilisation au niveau politique. Deuxièmement, peut être encore plus marqué en Argentine, il y a un certain degré de paternalisme au regard de la pauvreté, c'est une des caractéristiques historique et culturelle de l'Argentine. Une autre des caractéristiques, c'est la négation de l'existence des quartiers, c'est très typique à Buenos Aires, c'est de voir qu'énormément de villas ou de quartiers défavorisés n'ont pas 10 ans ou 20 ans d'existence, ce sont des quartiers qui ont 50 ans d'existence, et qui, 50 ans après une installation spontanée plus ou moins organisée, n'ont toujours pas de reconnaissance de titre de propriété ».

AASA - Responsable Desarrollo de la comunidad (20/03/02)

D'une part, le système populiste de l'époque reposant sur des situations de dépendance et favorisant davantage des logiques d'*assistanat*<sup>146</sup> que des logiques de *développement*<sup>147</sup>, certaines situations de non connexion<sup>148</sup> aux réseaux pendant cette période pourraient s'expliquer par une volonté politique forte de maintenir certains quartiers en marge des réseaux urbains, une « stratégie du gouvernement provincial de *containment* de la pauvreté », selon l'expression de M.F. Prévôt Schapira<sup>149</sup>. L'absence de reconnaissance d'une citoyenneté à part entière aux habitants de ces quartiers, illustrée par la négation systématique des titres de propriété par exemple est venue s'ajouter à la logique clientéliste purement électorale, à l'origine de nombreuses situations de non connexion.

Cette attitude d'abandon adoptée par les pouvoirs publics s'est accompagnée d'un certain degré de tolérance des opérateurs publics vis-à-vis des pratiques de fraude sur les réseaux de

---

<sup>146</sup> Dans le sens de "logiques caritatives", qui maintiennent les populations en position de dépendance pour l'accès à des éléments de la survie en ville aussi essentiels que l'alimentation, la santé, les vêtements, l'éducation, etc.

<sup>147</sup> Qui permettent aux habitants des quartiers d'accéder à un statut de citoyen à part entière et de gagner leur autonomie en participant à des projets d'accès aux ressources de première nécessité, leviers pour d'autres projets d'amélioration de leur cadre de vie.

<sup>148</sup> La connexion est considérée ici comme un branchement légal, enregistré et durable à un service en réseau. Les phénomènes de « non connexion » pendant la gestion publique incluent donc, par exemple, l'installation d'un robinet à l'entrée d'un bidonville pendant une période donnée, permettant un accès gratuit à la ressource pour les habitants du quartier (sans pour autant leur garantir la qualité et la durabilité d'une connexion régulière au réseau d'eau), laissant libre cours à toutes les pratiques de clientélisme politique.

<sup>149</sup> PRÉVÔT SHAPIRA, Marie-France. « Buenos Aires, entre fragmentation sociale et fragmentation spatiale ». In : NAVEZ-BOUCHANINE, Françoise. *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?* Paris : L'Harmattan, Villes et Entreprises, 2002, 411 p, pp.195-207 (p.205)

services urbains<sup>150</sup>, conférant aux populations de ces quartiers un statut bancal d'*usagers du service non connectés au réseau*. Pendant la période de gestion publique, la situation dans laquelle se sont retrouvées les populations des quartiers défavorisés a été le résultat d'une contradiction entre, d'une part, l'orientation qui reconnaissait l'accès aux services urbains comme un droit issu de la citoyenneté et, d'autre part, l'impossibilité pour les opérateurs publics de garantir une couverture universelle des services. La réponse apportée, contradictoire et même perverse, fut donc une grande permissivité face aux usagers clandestins<sup>151</sup>.

Si la réalité du clientélisme politique généralisé ne peut être niée, il convient cependant de spécifier les différences liées à la configuration des quartiers défavorisés afin de qualifier de manière plus précise le type d'accès dont les habitants ont pu bénéficier.

Les *villas de emergencia*, poches de pauvreté insérées au sein de quartiers « traditionnels » ont souvent été traitées, du fait des problèmes de propriété des terres, au travers du prisme de l'assistance et non du développement. Ils ont, la plupart du temps, été victimes du clientélisme politique. Outre les pratiques courantes de fraude sur les réseaux environnants, l'accès aux services urbains a souvent été dépendant de décision politique, avec une vision électoraliste de court terme. Pour que le système clientéliste perdure, il fallait que l'accès, lui, soit temporaire. Ainsi, ces quartiers ont connu toute une série de projets d'accès à l'eau potable, par exemple, sans jamais bénéficier de continuité dans les interlocuteurs, dans les décideurs, et, surtout, sans jamais être intégrés comme de véritables usagers, dont le statut s'accompagne de droits et de devoirs. L'accès était gratuit, ce qui empêchait toute revendication pour un service continu. En ce qui concerne l'énergie, la fraude était « tolérée », l'entreprise publique fermait les yeux sur les pratiques de vol d'énergie : ces quartiers s'alimentaient par branchements irréguliers sur le réseau électrique alentour.

Pour les quartiers *precaires*<sup>152</sup>, situés en grande majorité dans les zones plus reculées de l'agglomération, la problématique était différente. Du fait de l'éloignement du centre et de la façon dont avait été planifiée l'expansion des services, la plupart du temps, ces quartiers

---

<sup>150</sup> A cet égard voir : GUIGO, 1990. *Op.Cit.* et FAUDRY, Daniel. « La concession des services de l'eau et de l'assainissement de Buenos Aires ». In : LORRAIN, Dominique (dir.). *Retour d'expériences (six cas de gestion déléguée à l'étranger)*, Paris : Fondation des villes, mai 1999, pp.1-14.

<sup>151</sup> PIREZ, Pedro. « Relaciones de poder y modelos de gestión: la energía eléctrica en la ciudad de Buenos Aires, 1900-1960 ». *Desarrollo Económico*, abril-junio 2000, Vol.40, n°157, pp.97-120.

<sup>152</sup> Au sens de la typologie utilisée pour cette recherche.

n'avaient directement pas d'accès technique aux réseaux. Pour l'eau, ils pouvaient utiliser, comme alternatives coûteuses la perforation d'un puit (pas de contrôle de qualité) ou l'acheminement d'eau potable par bidons, pour l'énergie, la plupart du temps, ils se connectaient de manière illégale sans que l'entreprise n'établisse de régularisation.

Enfin, en ce qui concerne les *barrios armados*, la construction de ces quartiers, au travers des grands programmes d'urbanisme sous Perón, s'était accompagnée, en général, de l'installation des infrastructures des réseaux de services urbains. Dans ce cas, les difficultés provenaient plutôt de la mauvaise qualité des installations et du manque d'entretien des réseaux. Par ailleurs, la pratique de ne pas facturer ou de ne pas réclamer de paiement s'est instaurée très tôt et est venue entériner une marginalisation de ces quartiers (en termes de qualité de service et de rentabilité). L'attitude d'« abandon » du politique vis-à-vis de ce type de quartier a très vite limité les populations dans la possibilité de réclamer une amélioration des services.

### 3.2. Pratiques des opérateurs publics de service à l'égard des quartiers défavorisés ou l'organisation de la non durabilité des services

S'il est possible d'affirmer qu'aucun projet d'accès durable aux services en réseaux n'a été mis en place ni même envisagé pendant la période de gestion publique desdits services, il est toutefois possible de recenser quelques rares expériences où les opérateurs ont tenté de mettre en place des programmes de desserte des quartiers défavorisés. Ces premiers projets ponctuels revêtent un intérêt particulier dans l'analyse des expériences laissées en héritage aux entreprises privatisées au début des années 1990. A cet égard, il convient de préciser que ce type d'expérience a été davantage le fait de l'opérateur d'eau, du fait de son statut historique et social, que des opérateurs publics d'électricité ou de télécommunications, qui ont plutôt agi selon le principe du laisser faire vis-à-vis des pratiques de fraude sans se soucier de trouver des solutions alternatives adaptées aux besoins des populations pauvres.

L'apparente contradiction entre non reconnaissance de quartiers illégaux et utilisation clientéliste des populations *via* les services urbains a mené à des solutions non officielles, et malgré tout extrêmement nécessaires aux autorités, pour l'approvisionnement en eau ou en énergie des quartiers illégaux. Une étude portant sur un projet de desserte en eau d'un quartier

informel décrit la situation antérieure au projet : « Du point de vue des pouvoirs locaux et plus particulièrement pour ceux de la municipalité de Lanús, le quartier ayant été le résultat d'occupations illégales, il n'est pas considéré comme un véritable quartier. Malgré cela les habitants sont sollicités à chaque élection municipale. De fait, la problématique du réseau est considérée comme inexistante et des camions citernes de la commune viennent régulièrement approvisionner les familles en eau potable. Cette activité locale, plus ou moins occulte, a été tolérée par les pouvoirs publics pendant de nombreuses années »<sup>153</sup>.

Dans le domaine de l'eau, en effet, nous avons pu recueillir un certain nombre de données éparses témoignant de projets, bien souvent organisés *ad hoc*, visant à servir certains quartiers défavorisés en eau potable. La présentation de l'ensemble de ces expériences pourra paraître décousue ou dénuée de recul vis-à-vis d'une pratique de l'opérateur sur l'ensemble de la concession, mais elle reflète la réalité gestionnaire de l'époque, guidée par des opportunités ou des urgences ponctuelles.

*« Avant, l'activité de service d'eau se confondait avec une activité clientéliste et une politique improvisée de distribution. Aujourd'hui [depuis 1999] il s'agit de la gestion d'un service ».*

AASA - Responsable opérationnel DC, zone sud (21/05/02)

L'entreprise OSN, afin d'essayer de palier les mauvaises conditions d'hygiène de certains quartiers isolés (bidonvilles ou quartiers auto-construits), avait mis en place, dans les années 1980, les plans 'Pro Agua' qui consistaient en l'installation d'un robinet et d'une canalisation reliés à un réservoir contenant de quelques centaines de litres à un mètre cube d'eau, alimentés par l'eau des nappes (à l'aide d'une pompe et d'une perforation). L'eau n'était pas facturée et les coûts de distribution étaient très faibles au regard des quantités de population desservie. Par ailleurs, la qualité de l'eau desservie faisait l'objet de sérieux doutes de la part des spécialistes<sup>154</sup>.

*« A l'époque de l'entreprise publique, on travaillait selon un schéma paternaliste orienté vers des avantages politiques. Si l'on prend n'importe quel projet des dix dernières années de la gestion OSN, on trouve systématiquement la recherche d'un crédit politique avec*

---

<sup>153</sup> MURAWSKY, Mireille ; HAUSWALD, Roland. « Médiation sociale à l'heure du service privatisé : le programme Riachuelo à Buenos Aires ». In : SCHNEIER-MADANES, Graciela ; De GOUVELLO, Bernard. *Eaux et Réseaux, les défis de la mondialisation*. Paris : IHEAL, 2003, 346 p, pp.199-206 (p.202)

<sup>154</sup> BODARD, 1992. *Op.Cit.*



*l'appui d'un des membres de l'administration de l'entreprise. Il y avait à cette époque, les plans Pro Agua ou d'autres types de projets. On arrivait dans le quartier, on mettait les tuyaux n'importe comment, bien souvent en ne remplissant même pas les normes techniques minimales, on ne faisait aucun type de travail d'accompagnement social, ce qui faisait que, face à n'importe quelle difficulté pour installer des canalisations, on changeait d'itinéraire, sans même informer les populations qu'ils devraient payer un service. On ne leur a pas expliqué qu'on leur apportait un service, ils n'avaient aucune raison de faire attention à la bonne maintenance des installations, personne ne venait les réparer de toutes façons, ni l'entreprise, ni les gens du quartier puisque le projet était né de la simple intention de réunir quelques votes à un moment donné".*

AASA - Directeur opérationnel DC, zone sud (27/05/02)

L'épisode des plans Pro Agua mis en place par OSN n'ayant pas pour objectif général d'organiser la connexion des quartiers défavorisés au réseau d'eau, l'expérience n'a duré qu'un temps et eu des résultats décevants.

Par ailleurs, elle a soulevé un nouveau problème : celui de l'impossible décalage entre une connexion au réseau d'eau et à celui d'assainissement. En effet, de nombreuses études décrivent la gravité sanitaire des conséquences de tels projets du fait des risques de contamination et de débordements des nappes. La description du cas de Villa Juanito<sup>155</sup> à Quilmes en offre un exemple caractéristique : en 1987, la municipalité avait décidé de donner gratuitement accès à l'eau aux *villas miserias* établies sur son territoire suite à une enquête de risque épidémique demandée par la province de Buenos Aires. Elle avait installé dans Villa Juanito, un robinet par *pasillo*<sup>156</sup>. Très vite, de nombreux robinets ont été volés, d'une part, et la consommation d'eau a augmenté considérablement, d'autre part, provoquant des inondations dans le fond de la *villa* du fait du manque de système d'évacuation des eaux usées. La municipalité alarmée, a décidé de couper les arrivées d'eau nouvellement installées, laissant la population dans une situation plus précaire qu'elle ne l'était avant le projet. En effet, les habitants du quartier ont dû revenir à un approvisionnement par puits, alors que la pollution des nappes ne cessait d'augmenter<sup>157</sup>. En 1992, une épidémie de choléra a provoqué la mort de trois personnes, faisant suite à l'épidémie de Leptospirose de 1991 qui avait déjà

---

<sup>155</sup> Nom inventé par N. Puex dans le cadre de sa recherche : PUEX, Nathalie. *Echanges, parenté, violence et organisation sociale d'une Villa miseria du Grand Buenos Aires*. Thèse de Doctorat en Anthropologie, Université Paris III – Sorbonne Nouvelle, IHEAL, soutenue le 12 Juillet 2003, 409 p.

<sup>156</sup> Ruelle étroite et sinueuse, sorte de « couloir » dans le désordre du bidonville.

<sup>157</sup> L'espace habitable dans le quartier était de moins en moins important, la proximité des puits d'eau avec les puits *noirs* ou *aveugles* ne cessait d'augmenter parallèlement à la remontée des nappes polluées causée par l'épisode de l'approvisionnement gratuit et illimité pendant une certaine période.

coûté la vie à trois personnes. La municipalité a alors décidé d'autoriser les « piquages » sur le réseau d'eau OSN, ce qui a provoqué une extension informelle du réseau, sans aucune garantie de qualité de service<sup>158</sup>.

L'expérience la plus remarquable dans le secteur de l'eau du temps de la gestion publique d'OSN reste certainement celle que la municipalité de San Fernando (dans le Nord de l'agglomération) a impulsée. La municipalité a travaillé avec l'opérateur d'eau pour connecter progressivement les quartiers défavorisés installés sur son territoire. Si les premiers projets ont pris des allures de bricolages improvisés et clandestins, il n'en demeure pas moins qu'ils constituent, encore aujourd'hui, un modèle de gestion participative dans le domaine de l'eau sur lequel le nouvel opérateur (AASA) s'est appuyé. En effet, San Fernando a une longue tradition de coopération opérationnelle avec l'entreprise AASA<sup>159</sup> et les projets actuels d'intervention dans les quartiers défavorisés sont la continuité d'un long processus de gestion partagée. San Fernando est d'ailleurs perçue comme l'acteur municipal précurseur en matière de gestion publique-privée des services d'eau et d'assainissement.

*« La relation que nous avons avec la concessionnaire d'eau et d'assainissement est une relation antérieure à la privatisation du service. Nous travaillons dans les quartiers défavorisés avec l'entreprise d'eau depuis les années 1970, et beaucoup plus dans les années 1980. Nous avons une forte expérience de partenariat entre les habitants des quartiers, la municipalité et l'opérateur depuis toujours, que ce soit du temps de l'opérateur public ou depuis la privatisation avec un opérateur privé »*

Mun. de San Fernando - Gestion territoriale et environnementale (01/06/04)

Avant l'existence même d'un programme de gestion spécifique de l'eau pour les quartiers défavorisés, San Fernando avait déjà été à l'initiative de nombreuses interventions en partenariat avec l'opérateur. Les premières expériences de coopération entre la municipalité et OSN ne constituaient en aucune sorte des projets spécifiques et ne portaient pas de nom particulier puisqu'elles étaient le fruit d'opportunités ponctuelles. Puis, selon la même méthodologie d'intervention, elles ont progressivement été améliorées et institutionnalisées<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Du fait des risques de contamination et de la faible pression en bout de réseau.

<sup>159</sup> Qu'elle avait déjà avec l'entreprise publique d'eau: OSN.

<sup>160</sup> Dans les premiers moments de la concession, cette méthodologie d'intervention spécifique à San Fernando avait été nommée « Sistema de Agua Consensuado » (SAC) puis elle a été diffusée ailleurs sur le territoire de la concession avant de devenir, en 2001, les « Modèles Participatifs de Gestion » (MPG) que nous analyserons plus en détail dans la deuxième partie de la thèse.

Dans le secteur électrique, on ne recense aucun projet de connexion spécifique aux quartiers défavorisés pendant la période de gestion publique. En revanche, il est possible de mettre en évidence des pratiques de tolérance de l'opérateur vis-à-vis de la fraude sur le réseau, en particulier, à la lecture du déphasage entre le rythme de croissance du nombre d'utilisateurs et celui de l'augmentation de la facturation, comme présentés ci-dessous.

**Tableau 9 - La couverture du service électrique dans l'AMBA (1964-1980)**

	Augmentation du nombre d'utilisateurs		Augmentation de la facturation		Croissance de la population	
	1964 -1970	1970-1980	1964 -1970	1970-1980	1964 -1970	1970-1980
Capital Fed.	19,87 %	22,06 %	37,59 %	32,42 %	0,2 %	-1,67 %
GBA	40,84 %	39,17 %	88,93 %	68,95 %	42,63 %	26,81 %
AMBA	30,79 %	31,65 %	60,31 %	51,47 %	23,95 %	16,68 %
RMBA	31,16 %	32,75 %	60,98 %	53,61 %	24,27 %	17,55 %

Source : élaboration par l'auteur d'après : Pirez, 2000. *Op.cit.*

Comme le précise D. Guigo dans une étude sur ce secteur<sup>161</sup>, en ce qui concerne les *barrios de emergencia*, SEGBA donnait accès à l'énergie à l'entrée des quartiers et le facturait à la commission municipale de l'habitat, en revanche, dans la succursale de San Miguel (4 districts au nord ouest de la capitale), on estimait à 80 000 le nombre de fraudeurs fin 1986, un nombre significatif face aux 190 000 clients enregistrés. La problématique de l'accès à l'énergie électrique différait donc radicalement selon les catégories de quartiers et selon la distance qui les séparait de la capitale.


Dans la même étude, il précise : « Avant l'arrivée officielle de l'énergie électrique, il était commun qu'un quartier se connecte directement aux réseaux de basse tension qui fournissent les zones voisines. Par ailleurs, un nombre important de clients potentiels de SEGBA, installés dans des quartiers dotés d'infrastructures électriques, n'étaient pas enregistrés par l'entreprise et se retrouvaient en situation de fraude. Il pouvait arriver que l'entreprise n'ait pas réalisé les connexions demandées, mais plus fréquemment, il s'agissait d'un acte délibéré des habitants qui soulageaient leurs budgets des coûts correspondants. Il ne s'agissait pas uniquement de foyers de type précaire : un bon nombre d'habitations cossues, des grosses maisons, commerces et industries en profitaient également ».

<sup>161</sup> GUIGO Denis « La crisis eléctrica en el Gran Buenos Aires : SEGBA y los « colgados » ». In: DUPUY Gabriel (dir.). *Las redes de servicios urbanos de Buenos Aires, problemas y alternativas*. Caen : Paradigme, 1992, 257 p, pp.187-215.

Les raisons de la fraude étaient donc très diverses et n'étaient, en aucun cas, le seul fait des populations les plus démunies. La fraude était l'alternative à la connexion régulière, certes, en cas de difficulté de paiement, mais aussi, en cas d'impossibilité de présenter un titre de propriété ou simplement dans le cas d'une perspective de future régularisation massive à moindre coût pour l'usager.

La gestion étatique a donc mené, dans le secteur électrique, à une situation de fait d'accès quasi universel au service mais davantage en tolérant ou en évitant d'éradiquer la fraude qu'en exprimant une volonté politique de permettre l'accès du service à tous. Malgré quelques timides tentatives de lutte contre la fraude, la fin de la gestion étatique a donc laissé le secteur électrique dans des conditions techniques et commerciales extrêmement dégradées face à un besoin social qui restait essentiel malgré les changements de modèle de gestion.

#### Encadré 4 – Campagne de SEGBA pour la sensibilisation contre la fraude



**'DESCUELGUESE LA IDEA' ...**

"Colgarse" de la línea es un peligro, para usted, su familia y sus vecinos. No se arriesgue con conexiones clandestinas que además de ser peligrosas perjudican a toda la comunidad. Porque SEGBA es una empresa de todos y al hurtar energía se perjudica la comunidad a la que usted pertenece. SEGBA realiza las conexiones normales con personal técnico capacitado... y no es caro. Consúltenos acerca de facilidades extraordinarias.

**segba**  
una empresa de todos.

« Décrochez de cette idée »

« S'accrocher » à une ligne est un danger, pour vous, votre famille et vos voisins. Ne vous mettez pas en danger avec des connexions clandestines qui, en plus d'être dangereuses, sont une nuisance pour l'ensemble de la communauté.

Parce que l'entreprise SEGBA est à tous et qu'en volant l'énergie vous nuisez à la communauté à laquelle vous appartenez, SEGBA réalise des connexions régulières avec un personnel technique qualifié... et ça ne coûte pas cher.

Prenez conseil auprès de nous pour obtenir des facilités de paiement.

SEGBA, l'entreprise de tous.

Source : élaboration par l'auteur d'après : GUIGO, 1992. Op.Cit. (p.206)

« Evidemment, nous sommes confrontés à une population qui était habituée à ce que le service soit un don du ciel, dont chacun disposait gratuitement, du fait des pratiques des périodes antérieures. Même les municipalités, comme à Merlo, par exemple, encourageaient les populations à frauder, la municipalité elle-même disposant d'une connexion clandestine. À l'époque c'était impressionnant les pratiques des administrations dans l'ouest de l'agglomération. Ce n'est même pas la peine d'évoquer La Matanza, là bas, le service électrique était partie prenante de la vie politique. Le problème,

*ce fut, après, au moment de la privatisation, quand le nouvel opérateur a dû renverser la situation ».*

*Edenor - Ex responsable commercial (14/03/03)*

De la même manière que dans le secteur électrique, dans le secteur des télécommunications, on ne relève aucune disposition spécifique pour l'accès des quartiers défavorisés au service de téléphonie en réseau. Cependant, comme nous l'analyserons par la suite, il existe de nombreuses alternatives au réseau domiciliaire, en particulier le service de téléphonie publique et semi-publique pour des besoins ponctuels. Par ailleurs, ce service ne constituant pas un service de première nécessité au même titre que l'eau ou l'électricité, la demande sociale n'a jamais été suffisamment forte pour inciter l'opérateur public à envisager une universalité d'accès au service. L'opérateur public de télécommunications a donc dû faire face à quelques situations de piratage des lignes, sans pour autant qu'elles ne prennent l'ampleur de celles qu'a connues le secteur électrique. Au moment de la privatisation des télécommunications, le service téléphonique domiciliaire n'était pas encore répandu dans l'ensemble de la société.

## Conclusion du chapitre 1

La lecture de l'histoire de l'agglomération urbaine de Buenos Aires par le développement des réseaux techniques permet de comprendre la dynamique des privatisations du début des années 1990 dans la perspective d'un *retour* aux capitaux privés. Cependant, les conditions dans lesquelles se trouvaient les services urbains à la fin de la gestion étatique, de même que la multiplication pendant toute la période des quartiers défavorisés de l'agglomération, ont fourni aux entreprises privées partant à l'assaut du marché des services argentins au début des années 1990 un cadre d'activité radicalement différent de celui qu'avaient connu les premiers investisseurs privés à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle.

Il découle de ce constat le rôle essentiel dans une telle recherche de l'analyse des héritages techniques, économiques, sociaux et politiques avec lesquels les entreprises privées ont dû composer à leur arrivée sur la scène économique argentine pendant la décennie 1990. En effet, si les opérateurs *porteños* de services urbains ont développé, par la suite, des solutions nouvelles au problème ancien que constitue la desserte en services des quartiers défavorisés, ce qui constitue l'objet central de cette thèse, il n'en demeure pas moins que leurs actions se sont inscrites dans un processus social et urbain qui précédait largement leurs initiatives.

Les héritages que nous analysons ici ne se limitent pas au développement des réseaux de services et des quartiers défavorisés au cours de la période précédant les privatisations. Le processus-même des privatisations et ses implications sur le plan sociétal constituent des déterminants forts de la façon dont les opérateurs de services de l'agglomération de Buenos Aires ont organisé leur gestion, en particulier dans les quartiers *carenciados*. Nous nous attachons dans le prochain chapitre à en analyser les principaux éléments.



## Chapitre 2 :

# La décennie néolibérale : privatisations et pauvreté urbaine de 1990 à 2000

### Plan du chapitre

#### INTRODUCTION DU CHAPITRE 2

#### 1. L'ENTREE BRUTALE DANS L'ERE DE MARCHÉ : CONVERTIBILITE, PRIVATISATIONS ET RUPTURES SOCIALES

##### *1.1. Le modèle économique néo libéral*

##### *1.2. Les effets des mutations économiques sur la pauvreté urbaine*

##### *1.3. Les effets territoriaux des mutations économiques dans l'agglomération de Buenos Aires*

#### 2. LES SERVICES URBAINS AUX MAINS D'OPERATEURS PRIVES : CONTEXTE ET PROCESSUS INSTITUTIONNEL, PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT ET PRINCIPAUX RESULTATS DE GESTION

##### *2.1. 1990 : la privatisation des télécommunications : le leading case du projet néolibéral*

##### *2.1.1. La première privatisation argentine : un enjeu de taille pour le gouvernement*

##### *2.1.2. Dispositions institutionnelles et nouvelle configuration du secteur*

##### *2.1.3. La gestion très rentable de Telecom Argentina*

##### *2.2. 1992 : la privatisation de la distribution d'énergie électrique*

##### *2.2.1. Les mutations du secteur : libéralisation et découpage séquentiel de la filière*

##### *2.2.2. De SEGBA à Edenor : les nouveaux repères de gestion et de régulation*

##### *2.2.3. Principaux résultats de la gestion d'Edenor*

##### *2.3. 1993 : la privatisation des services d'eau et d'assainissement*

##### *2.3.1. Contexte mondial d'introduction du secteur privé pour l'eau, vitrine de PPP*

##### *2.3.2. Déroulement de la privatisation : mission, régulation, principes de fonctionnement*

##### *2.3.3. Principaux résultats de la gestion d'Aguas Argentinas S.A.*

#### 3. LA QUESTION SENSIBLE DES QUARTIERS DEFAVORISES : UN NOUVEAU MODE D'ACCES AUX SERVICES CONDITIONNE PAR LES OPPORTUNITES ET LES RISQUES DU MARCHÉ

#### CONCLUSION DU CHAPITRE 2





## Introduction du chapitre 2

Malgré le retour à la démocratie en 1983, l'Argentine a longtemps continué à subir les effets déstructurants des dictatures militaires des années 1976-1983. En effet, sur le plan de la justice, l'amnistie des responsables et des tortionnaires, selon le principe de *l'obéissance due*<sup>162</sup> a démontré le manque de courage des nouvelles institutions à affronter la classe conservatrice qui avait joué un rôle déterminant sous les régimes autoritaires. Sur le plan économique et financier, le démantèlement progressif de l'Etat interventionniste, couplé à une logique d'ouverture de l'économie aux capitaux et aux intérêts étrangers n'a fait que croître avec l'effondrement progressif de l'économie nationale et la crise hyper-inflationniste de 1989. Les conséquences ont été doubles, d'une part une pression néolibérale croissante, largement alimentée par la généralisation du discours sur l'inéluctabilité de réformes structurelles drastiques, telles que prônées par les institutions internationales, et d'autre part, des effets très lourds sur le plan sociétal, avec la perspective de plus en plus nette d'une aggravation de la polarisation sociale.

Sur le plan urbain, Buenos Aires et son agglomération ont été la scène de bouleversements liés à cette logique de libéralisation et de polarisation généralisées : croissance des quartiers pauvres périurbains, multiplications de quartiers privés « autosuffisants », grands projets de réhabilitation dans le *business center*, prolifération des grands centres commerciaux de luxe, densification des bidonvilles du centre, etc. Parallèlement, la privatisation des services urbains a été à l'origine d'un basculement vers une logique marchande et vers la mise en place de nouveaux paradigmes dans la relation usager/service. Ces deux effets combinés permettent une lecture croisée et dynamique des nouveaux enjeux –opportunités et risques- qui contribuent aux transformations de l'accès des quartiers *carenciados* aux services essentiels.

Après une présentation des recompositions économiques et urbaines à l'œuvre pendant la période, nous analyserons, secteur par secteur, le programme de privatisations, avant de nous attacher à l'étude des nouveaux paradigmes de la relation quartiers *carenciados* /services urbains.

---

<sup>162</sup> La loi *d'obéissance due* (n° 23.521 votée le 04 juin 1987) stipule que les personnels militaires (à tous les niveaux hiérarchiques) ne peuvent être poursuivis pour des délits qu'ils auraient commis pendant la période des dictatures dès lors que leurs actions émanaient de l'ordre d'une autorité supérieure.

## 1. L'entrée brutale dans l'ère de marché : convertibilité, privatisations et ruptures sociales

Le modèle de l'Etat interventionniste, entré en crise pendant la période des dictatures, s'est définitivement achevé avec l'élection de C. Menem en 1989<sup>163</sup>. Porté au pouvoir précocement<sup>164</sup> du fait de la nécessité de juguler la crise hyper inflationniste de manière urgente, le nouveau président a alors pu mettre en place une politique autoritaire visant à une libéralisation de l'économie extrêmement rapide : dès août 1989, deux lois structurant le projet présidentiel étaient votées par le congrès, après un accord entre les partis justicialistes et radicaux : la loi n° 23.696 de réforme de l'Etat, ouvrant la voie aux privatisations, et la loi n° 23.697 d'urgence économique octroyant les pleins pouvoirs à l'exécutif et autorisant ainsi le président à légiférer par décret sans passer par le congrès.

L'économie de la décennie 1990 s'est ainsi largement définie autour d'une ouverture massive et précipitée aux capitaux étrangers, appuyée par une politique monétaire de convertibilité Peso argentin - US Dollar<sup>165</sup> élaborée par D. Cavallo<sup>166</sup> et sur un programme de privatisations de l'ensemble des grands secteurs économiques nationaux : postes et télécommunications, énergie, eau et assainissement, transports urbains, portuaires, aériens, ferroviaires, autoroutes, etc.

### 1.1. Le modèle économique néo libéral

Cette tendance, portée par l'argument d'une nécessaire compétitivité internationale, dans un contexte de globalisation de l'économie, a participé à l'entrée dans ce que N. Lechner<sup>167</sup> appelle la période de « coordination sociale par le marché »<sup>168</sup>. Le modèle néo-libéral y est proposé comme la solution permettant un ajustement structurel répondant aux nouvelles

---

<sup>163</sup> Candidat du péronisme (parti justicialiste). La politique qu'il mettra en œuvre (péroniste puisqu'elle repose sur une large base électorale populaire) est radicalement opposée au péronisme de Perón du point de vue économique puisqu'elle prône une ouverture à l'international du point de vue commercial et financier.

<sup>164</sup> Cinq mois avant la fin du mandat de son prédécesseur radical : Raúl Alfonsín, du fait des émeutes (saccages de supermarchés et émeutes de la faim en banlieue) qui avaient éclaté suite à la crise hyper inflationniste.

<sup>165</sup> Loi n°23928/91 de 1991 : convertibilité Peso argentin /US Dollar

<sup>166</sup> Economiste ultra-libéral formé aux Etats Unis (Harvard), Ministre de l'économie sous le gouvernement Menem de 1991 à 1996, il avait été président de la Banque Centrale en 1982, pendant les dictatures militaires.

<sup>167</sup> LECHNER, Norbert. « El debate sobre Estado y Mercado ». *Nueva Sociedad*, sept.-oct. 1992, n°121, pp.80-89.

<sup>168</sup> L'approche de Lechner trouve un écho dans la définition que P. Rosanvallon donne du libéralisme puisqu'il le définit comme « une doctrine fondée sur la dénonciation d'un rôle trop actif de l'Etat et sur la valorisation des vertus régulatrices du marché » en insistant sur sa *dimension critique*. Voir à cet égard : ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat-Providence*. Paris : Seuil, Collection Points, n°243, 1992 (éd. originale 1981), 183 p.

tendances de l'économie capitaliste comme : la globalisation accélérée, la flexibilité des processus de production, l'indépendance progressive des circuits monétaires et de crédits, l'incorporation des innovations technologiques.

Selon O. Altimir et L. Beccaria<sup>169</sup>, la période néo-libérale argentine s'est construite autour de plusieurs éléments inhérents au modèle recherché: une stratégie de réformes libérales et de rapide désinflation, pour laquelle a été mise en place la convertibilité de la monnaie (le peso) avec le dollar américain, des règles strictes pour éviter le financement du déficit fiscal par la monnaie, des réformes fiscales, la privatisation massive des entreprises publiques, ainsi que la mise en place d'une libéralisation du commerce extérieur et des mouvements de capitaux. En définitive, si l'on adopte la grille proposée par l'approche régulationniste<sup>170</sup>, les réformes néolibérales argentines, qui trouvent leurs racines dès 1976, constituent un véritable point de rupture au regard de chacune des formes institutionnelles constitutives du modèle que sont la monnaie, la configuration du rapport salarial, la concurrence, les modalités d'adhésion au régime international, et les formes de l'Etat. Les années 1990 marquent donc l'entrée dans un nouveau modèle de régulation.

## 1.2. Les effets des mutations économiques sur la pauvreté urbaine

Malgré une approche de la pauvreté par le territoire adoptée dans le cadre de cette recherche (les quartiers *carenciados*), certains aspects structurants de la pauvreté liée aux revenus ne peuvent pour autant être négligés. En effet, l'analyse de l'évolution des quartiers défavorisés inscrite dans un processus de développement métropolitain ne saurait ignorer les effets telle que la baisse des revenus ou la polarisation sociale, pourtant indépendants des *territoires* de la pauvreté. La décennie Menem a été la scène de la complexification et de l'hétérogénéisation des situations de pauvreté.

Jusqu'aux années 1970, la pauvreté absolue en Argentine occupait une place relativement marginale au regard des opportunités d'intégration et de revenu que proposait la dynamique d'industrialisation. Cependant, elle a commencé à augmenter de manière conséquente dans les

---

<sup>169</sup> ALTIMIR, Oscar; BECCARIA, Luis. *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*. Buenos Aires : Instituto de Ciencias de la Universidad de General Sarmiento, colección Investigación, serie Informes de Investigación n°4, 1997, 92 p.

<sup>170</sup> BOYER, Robert; SAILLARD, Yves. *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. Paris : La Découverte, Collection Recherches, 1995, 568 p.

années 1980 et a continué son ascension vertigineuse dans les années 1990, relativement dissimulée par le phénomène de croissance (inéquitable) caractéristique de la période et par l'entrée symbolique du pays dans « la cour des grands ».

**Tableau 10 - Evolution de la pauvreté urbaine dans le Grand Buenos Aires (1974-1996)**

	Estimation [Altimir, Beccaria, 1997].						Estimations officielles				Autres estimations			
	Pauvreté absolue				Pauv.relative		Indigence		Pauvreté		US\$60 ppa*		CEPAL	
	Indigence		Pauvreté		Pauvreté		Indigence		Pauvreté		US\$60 ppa*		CEPAL	
	foyers	Pop.	foyers	Pop.	foyers	Pop.	foyers	Pop.	foyers	Pop.	foyers	Pop.	foyers	Pop.
1974	2,18	1,42	3,41	3,13	12,41	15,14	2,4	1,7	4,21	4,41	2,77	2,35	3,29	3,06
1980	1,15	1,07	3,4	4,35	13,9	17,68	1,53	1,78	6,14	8,31	2,63	3,41	5,53	7,47
1986	1,86	2,34	6,69	9,6	16,96	21,66	2,61	3,64	11,33	15,45	4,62	6,66	10,47	14,53
1991	1,52	1,97	9,55	13,77	17,45	23,19	2,32	3,31	16,44	21,8	9,56	14,16	16,09	21,34
1994	2,34	2,42	9,83	13,02	18,77	24,92	3,03	3,48	14,23	18,97	10,01	13,35	14,17	19,04
1996	4,20	5,29	14,23	20,21	20,75	28,54	5,50	7,35	20,08	27,79	12,86	18,67	18,43	25,56

Source : élaboration par l'auteur d'après ALTIMIR, BECCARIA, 1997, Op.Cit. \* parité de pouvoir d'achat

De nombreuses analyses se sont intéressées aux phénomènes de restructuration économique qu'a connus l'Argentine au cours de la décennie Menem de même qu'à leurs effets négatifs sur le plan social : détérioration du statut de l'emploi salarié, érosion des systèmes de protection sociale, abandon des « fonctions sociales » de l'Etat, augmentation du chômage structurel et du sous emploi du fait des politiques de flexibilisation du travail et de suppression d'emplois.

Les mesures à l'origine de la précarisation généralisée du marché du travail ont été largement déterminées par les préconisations des institutions internationales en matière de reformulation des modes d'intervention de l'Etat, concomitantes à la montée en puissance – depuis la fin des années 1980 – des référentiels de pensée néolibéraux<sup>171</sup>. L'adoption de ces nouveaux paradigmes a opéré une rupture forte à l'égard du modèle économique-social qui prévalait depuis les années 1940. La société péroniste reposant sur un développement industriel autocentré avait, en effet, permis une massification de la classe salariale reposant sur des équilibres sociaux stabilisés. Par ailleurs, l'Etat occupant une place centrale dans le modèle, il assurait pleinement ses fonctions sociales de protection et de redistribution.

L'adoption de politiques *orientées* marché au début des années 1990 a brutalement remis en cause cet équilibre, progressivement entré en crise depuis les années 1970. Ce basculement vers un régime néolibéral a entraîné une déstructuration des rapports sociaux, provoquant

<sup>171</sup> À ce propos, voir : PEÑALVA, Susana. Les métamorphoses d'une « société salariale » : genèse et enjeux de la crise sociale et institutionnelle contemporaine en Argentine. Paris : UNESCO, Gestion des Transformations Sociales, MOST, Document de travail n°64, 2003, 46 p.

précarisation et exclusion et traduisant, selon l'expression de Robert Castel<sup>172</sup>, des phénomènes de *désaffiliation*<sup>173</sup> « avec leurs effets d'individualisation négative ou 'par défaut' et avec les symptômes et expressions de désintégration sociale qu'ils suscitent fréquemment »<sup>174</sup>. Au sein même du secteur formel, de nouvelles formes d'*informalité* ont émergé avec la multiplication des contrats précaires (contrats *poubelles*), l'adoption de la loi de flexibilisation du travail (en août 1998) venant avaliser les pratiques illégales à l'œuvre depuis le début de la décennie (réduction des congés, non paiement des heures supplémentaires ou des prestations sociales de la part de l'employeur). La précarisation et l'appauvrissement d'une large part des catégories populaires sont progressivement devenus visibles, particulièrement à l'échelle des grandes agglomérations urbaines. Selon M. Svampa<sup>175</sup>, le phénomène de polarisation sociale liée à la restructuration économique des années 1990 a contribué à éclater la classe moyenne argentine en deux pôles « ceux qui ont perdu »<sup>176</sup> (la nouvelle pauvreté) et « ceux qui ont gagné », dès lors assimilés à la haute bourgeoisie traditionnelle. Les années 1990 en Argentine ont donc peu à peu dévoilé le nouveau visage d'une pauvreté qui, tout en conservant les stigmates d'une société sous-développée, acquérait ceux d'une société moderne<sup>177</sup>.

Ces phénomènes de polarisation et d'exclusion, largement ignorés par les discours volontaristes porteurs des politiques néolibérales, étaient pourtant facilement identifiables dès 1995 mais, pour autant, leur aggravation, tout au long de la décennie 1990, n'a pas freiné le rythme des réformes à l'œuvre.

---

<sup>172</sup> CASTEL, Robert. Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat. Paris : Gallimard, Collection. Folio Essais, 1999, 349 p.

<sup>173</sup> Notion reformulée par S. Peñalva comme : « Processus expérimenté par de nombreux groupes de travailleurs qui se voient expulsés – ou poussés vers la périphérie – du régime de l'emploi formel et du système des relations de travail qui était un mécanisme fondamental d'insertion dans le système productif et de reproduction sociale, dans la société salariale ». PEÑALVA, 2003. Op.Cit. (p.8)

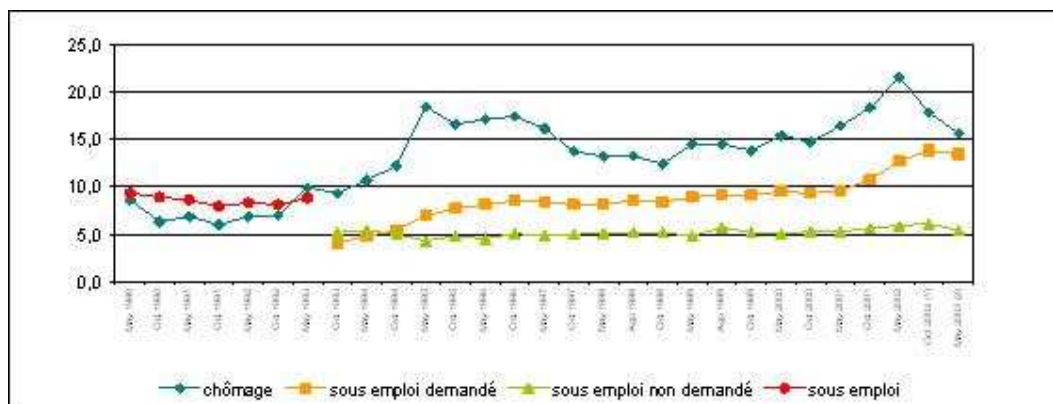
<sup>174</sup> PEÑALVA, Susana. « Question sociale et recomposition institutionnelle régressive. Réflexions sur l'expérience argentine ». L'Ordinaire Latino-américain, octobre-décembre 2004, n°198 « L'Argentine est-elle sortie de la crise ? », pp.51-66 (p.52)

<sup>175</sup> SVAMPA, Maristella. « Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados ». Buenos Aires: Biblos, 2001, 282 p.

<sup>176</sup> Phénomène important depuis les années 1980 qui s'est accéléré au cours de la décennie Menem : entre 1980 et 1990 : le revenu moyen des foyers du Grand Buenos Aires avait chuté de 22% (28% pour les enseignants, 32% pour les fonctionnaires, 36% pour les petits commerçants). La proportion de « nouveaux pauvres » était alors passée de 4,2% à 18,4%.

<sup>177</sup> SALAMA, Pierre. « Des nouvelles causes de la pauvreté en Amérique latine ». Problèmes d'Amérique latine, juin 1998, n°29, pp.73-98.

**Graphique 4 - Evolution du taux de chômage et de sous emploi de mai 1990 à mai 2003**



Source : élaboration par l'auteur à partir des enquêtes EPH de l'INDEC, 2004.

Pendant la première moitié de la décennie, l'Argentine présentait un visage contrasté où se conjuguait à la fois une très forte croissance associée à une nette hausse des salaires par habitant et une réduction drastique de l'inflation avec un chômage élevé et une augmentation continue de la pauvreté. La deuxième moitié de la décennie, où la croissance n'était plus au rendez-vous, a été marquée par une aggravation systématique de l'ensemble des indicateurs économiques et sociaux.

### 1.3. Les effets territoriaux des mutations économiques dans l'agglomération de Buenos Aires

Afin d'effectuer une lecture *territorialisée* des effets liés au changement de modèle économique dans les années 1990, nous nous sommes inspirée de l'analyse que fait M.F. Prévôt-Schapira de la nouvelle géographie sociale de l'agglomération de Buenos Aires<sup>178</sup>. Cette analyse porte sur les reconfigurations urbaines à l'œuvre dans la ville et dans le *conurbano* de Buenos Aires. Ces évolutions ont été soutenues par les dynamiques de la mondialisation et par l'adoption de paradigmes néo-libéraux dans un contexte de « crise urbaine », généralement comprise comme le fruit de la sortie d'un modèle *fordiste* de la ville reposant sur un compromis intégrateur.

Ces modalités de reconfiguration urbaine sont analysées au travers de trois notions : la *fragmentation*<sup>179</sup>, la *ségrégation* et la *sécession*.

<sup>178</sup> PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires ». *Economía, Sociedad y Territorio*, 2000, vol.II, n°7, pp.31-50

<sup>179</sup> Selon l'acception qui lui est donnée par la sociologie urbaine américaine en particulier dans les réflexions sur les effets de la mondialisation dans les métropoles : la qualification et la valorisation des zones urbaines se fait en fonction de leur proximité aux nouveaux « centres », nœuds au croisement des flux de la mondialisation.

La *fragmentation* urbaine à Buenos Aires est le résultat combiné, d'une part, d'une nouvelle géographie des centres clairement liée à des dynamiques économiques de type néolibéral (siège sociaux des grandes entreprises dans le *microcentro*, grands projets immobiliers par des promoteurs privés - réhabilitation des docks en quartier d'affaires ou du traditionnel marché de l'Abasto en *shopping center* de luxe-, etc.) et d'autre part, d'une paupérisation progressive des quartiers de classe moyenne et d'une accentuation de la *ségrégation* socio-spatiale dans la ville : certains quartiers de classe moyenne se sont beaucoup dégradés pendant que les « bidonvilles » de la capitale, qui avaient été largement vidés pendant les dictatures militaires, se sont progressivement repeuplés et ont ainsi vu leur densité augmenter considérablement. De même, pendant cette période, de nombreux squats (regroupant près de 150 000 personnes) dans les quartiers centraux et sud de la capitale se sont organisés. La lecture de ces nouvelles « frontières urbaines » qui redéfinissent les séparations dans la ville et rendent les différences nettement plus visibles, ne peut plus s'effectuer uniquement en termes d'« enclaves » mais plutôt en termes de « gradients », tel un phénomène qui s'étend et dépasse les frontières des quartiers et des îlots<sup>180</sup>. Par ailleurs, outre la définition de ces nouvelles « frontières urbaines », les effets territoriaux du nouveau modèle économique dont la croissance s'est vite avérée inégalitaire ont contribué à accentuer les oppositions traditionnelles (centre/périphérie, nord/sud, première couronne/deuxième couronne).

Parallèlement, dans la périphérie, la demande de terrains et d'habitat de la part du secteur populaire n'a cessé d'augmenter et, compte tenu de l'absence de solution de la part des secteurs public et privé, les phénomènes d'*asentamientos*, que nous avons évoqués précédemment, ont continué à se multiplier, alimentés, entre autres, par l'augmentation continue du chômage et de l'exclusion. Les travaux de D. Merklen portant sur les phénomènes d'occupations spontanées de terrains dans la Matanza (municipalité de la seconde couronne au sud ouest de l'agglomération)<sup>181</sup> analysent la dimension stratégique et organisée des *occupants* à la recherche de titres de propriété et, plus généralement, d'une reconnaissance sociale.

---

<sup>180</sup> PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades ». *EURE* (Santiago), décembre 2002, vol.28, n°85, pp.31-50.

<sup>181</sup> MERKLEN, Denis. *Inscription territoriale et action collective. Les occupations de terres urbaines depuis 1980 en Argentine*. Thèse de doctorat en sociologie, Paris, EHESS, 2001, 560 p.



Le profil actuel de la pauvreté urbaine à Buenos Aires a donc été largement défini pendant cette période : si la pauvreté s'est *diluée* dans l'ensemble de l'agglomération du fait de la paupérisation des classes moyennes, il est cependant possible d'en définir les contours à grands traits: les quartiers dégradés de la capitale se situent au sud de l'avenue Rivadavia<sup>182</sup>, les zones d'*asentamientos* pauvres ou de bidonvilles se situant dans la continuité au sud de l'agglomération, mais il existe aussi les zones plus éloignées du centre de la ville dans les municipalités de la seconde couronne de l'aire métropolitaine<sup>183</sup>.

Cette différenciation au sein même des populations pauvres (*ségrégation dissociée*) a donné lieu à de nouvelles modalités de « distinction » et de « démarcation », les *nouveaux pauvres* étant soucieux de distinguer « eux » de « nous ». Cette remarque prend toute son importance dans la perspective de l'étude postérieure des stratégies différenciées des opérateurs de services urbains à l'égard des « clients pauvres » extrêmement hétérogènes. En effet, la pauvreté « traditionnelle » était jusque là uniquement liée au territoire (les quartiers pauvres) alors que la nouvelle pauvreté, moins visible, concerne davantage les revenus et la contraction rapide des niveaux de vie, quel que soit le lieu d'habitation. Les *nouveaux pauvres* n'entrent pas dans le schéma classique d'assistanat traditionnellement proposé aux pauvres<sup>184</sup>. Comme le précise M.F. Prévôt-Schapira : « Les propriétaires affaiblis par la crise et par les politiques d'ajustement structurel n'attendent rien des gouvernements municipaux, à la différence des plus pauvres. Pour eux, les problèmes urgents – l'emploi et la sécurité - appellent des solutions privées, et leur discours défensif exprime un ressentiment envers les équipes municipales de la seconde couronne qui gouvernent pour les plus pauvres »<sup>185</sup>. Des phénomènes de distinction visibles (frontières, grillages, agents de sécurité, alarmes) se sont donc développés entre « appauvris » et « vrais pauvres ». Cette ville *fragmentée* où apparaissent de nouveaux territoires (ceux des *pauvres* et des *appauvris*, ceux des propriétaires et des non propriétaires, ceux des *villeros* et ceux des *asentamientos*, etc.) est en rupture avec le modèle qui prévalait jusque là : une ville définie par ses quartiers où les

---

<sup>182</sup> L'avenue Rivadavia traverse la ville d'est en ouest et sépare donc clairement la zone nord de la zone sud, c'est d'ailleurs l'axe de changement de numérotation et de nom des rues dans le damier *porteño*. Elle se prolonge très loin dans l'ouest de l'agglomération, ce qui en fait l'avenue « la plus longue du monde » (plus de 14 000 numéros).

<sup>183</sup> C'est là que l'on retrouve les populations expulsées de la capitale par les militaires lors de l'éradication des bidonvilles ou par la cherté des loyers dans la ville, de même que les nouveaux immigrants issus des pays limitrophes. Voir : PRÉVÔT SCHAPIRA, 2000. *Op.Cit.*

<sup>184</sup> Programmes d'aide alimentaire, plan d'aide au travail (*planes Trabajar, planes Jefes de hogar*).

<sup>185</sup> PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires ». *Economía, Sociedad y Territorio*, 2000, vol II, n°7, pp.405-431(p.419)

relations de voisinage et de solidarité se développaient dans un espace public partagé. La ville a ainsi perdu en porosité.

L'aspect le plus emblématique de ce changement de modèle est certainement la prolifération des logiques de « privatisation des espaces publics », en particulier avec le phénomène d'« urbanisation privée » (*quartiers privés*<sup>186</sup>, *quartiers fermés*, *countries*). Ces quartiers, dont l'accès est réservé aux résidents, entourés de murs, surveillés en permanence par des gardes (armés), disposent de leurs propres services urbains, espaces verts, aires de sport. Ils sont, pour la plupart (les *countries*, les quartiers privés), situés en périphérie éloignée de la ville (environ 50 km), accessibles uniquement en automobile et donc à proximité des grands axes autoroutiers et pour certains autres (les *countries* en hauteur : les « tours jardins »), installés en plein centre de la capitale, prenant alors la forme de tours de luxe de plus d'une trentaine d'étages (équipées de jardins et de piscines) constituant une véritable forteresse « enclave », interrompant la continuité urbaine chère à la tradition *porteña*. Ces communautés qui font quasi *sécession* sont l'expression spatiale d'une volonté de certains groupes de ne pas payer pour les autres, leur idée étant de créer une solidarité entre eux<sup>187</sup>, dans une logique d'« auto suffisance » revendiquée.

En définitive, l'ensemble des évolutions économiques, sociales et urbaines à l'œuvre dans l'agglomération au cours des années 1990 - phénomènes de tertiarisation de l'économie, de privatisation des services publics, de développement du secteur immobilier lié aux nouvelles formes de consommation et d'éparpillement urbain ainsi que d'augmentation de la pauvreté et des inégalités<sup>188</sup> - peut être regroupé sous le concept générique de *métropolisation*. G. Tella<sup>189</sup> explique cette « nouvelle physionomie urbaine » - caractérisée par une dispersion périphérique, une diffusion des sub-centralités, une fragmentation territoriale et une discontinuité des tissus urbains - par quatre phénomènes majeurs : (1) la destruction du modèle de la ville *fordiste*, (2) l'apparition d'un *business center*, zone aux « fonctions commando » de gestion, coordination et contrôle de l'économie mondiale, (3) la croissance explosive des grands centres commerciaux dans des zones éloignées, (4) les processus de sub-

---

<sup>186</sup> « Espaces résidentiels à l'accès restreint dans lesquels les espaces publics ont été privatisés ». Définition de Blakely et Snyder, 1997, citée par Diego Campos dans : CAMPOS, Diego. [SVAMPA, Maristella. « Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados ». Buenos Aires: Biblos, 2001]. *EURE*, diciembre 2003, Santiago, vol.29, n°88, pp.181-184.

<sup>187</sup> REICH, Robert. *L'économie mondialisée*. Paris: Dunod, 1993, 336 p.

<sup>188</sup> PRÉVÔT SCHAPIRA, 2002. *Op.Cit.*

<sup>189</sup> TELLA, Guillermo C. « La modernización tardía de una metrópolis semiperiférica. El caso de Buenos Aires y sus transformaciones socioterritoriales recientes ». *Urban*, agosto 2000, n°7, pp.61-76.



## 2. Les services urbains aux mains d'opérateurs privés : contexte et processus institutionnel, principes de fonctionnement et principaux résultats de gestion

Dans la perspective de l'étude des privatisations des services urbains en Argentine, la difficulté première pour le chercheur est de parvenir à s'extraire du débat idéologique qui anime les analystes autour de cette question. Comment parler des privatisations sans évoquer les résultats extrêmement positifs en matière d'investissements et de qualité de service ? Comment parler des privatisations sans évoquer les effets sociaux extrêmement négatifs liés aux importantes réductions d'effectifs et à des attentes sociales fortes et souvent déçues ? L'exercice d'équilibrisme entre une doctrine ultra-libérale qui prône le *tout marché* et un positionnement idéologique anti-privatisation qui tend à diaboliser les opérateurs privés nécessite, d'une part, de saisir les faits concrets de terrain afin de comprendre les enjeux des privatisations dans toute leur complexité, et d'autre part, d'intégrer de manière prudente dans la recherche les analyses émanant des *spécialistes* des privatisations. Comme nous l'avons évoqué précédemment, les services urbains ont été au centre des réformes puisqu'en l'espace de quelques années, le gouvernement décida de la privatisation successive de l'ensemble des grands secteurs de l'économie argentine.

**Tableau 11 - Privatisations des entreprises publiques argentines**

Secteur	Revenu total (en millions de US dollars)	Dates des privatisations
Production de pétrole et de gaz	7594	1990-1999
Electricité	3908	1992-1998
Communications	2982	1990-1992
Gaz : Transport et distribution	2950	1992-1998
Transports (aérien, ferroviaire, maritime)	756	1990-1994
Dérivés pétrochimiques et pétroliers	554	1991-1995
Banques et finances	394	1994-1999
Acier	158	1992
Autres	126	1991-1999
Chemins de fer	Concession	1991-1995
Autoroutes	Concession	1990-1993
Ports	Concession	1990-1994
Aéroports	Concession	1998
Radio et télévision	Concession	1990-1991
Eau et assainissement	Concession	1993
Poste	Concession	1997
<b>Revenu total des privatisations</b>	<b>19422</b>	

Source : élaboration par l'auteur à partir de données du ministère argentin de l'économie (2000)

Par cette vague massive de privatisations, le gouvernement entendait ouvrir l'activité économique argentine aux capitaux étrangers et bénéficier ainsi des compétences des grands groupes afin de pouvoir « récupérer » les secteurs laissés *défaillants* par une gestion publique inefficace et « en mal d'investissement ». De manière générale, les privatisations argentines ont rempli leurs objectifs d'amélioration de la qualité des services et d'augmentation des taux de desserte.

**Tableau 12 – Evolution des taux d'accès aux services en Argentine**

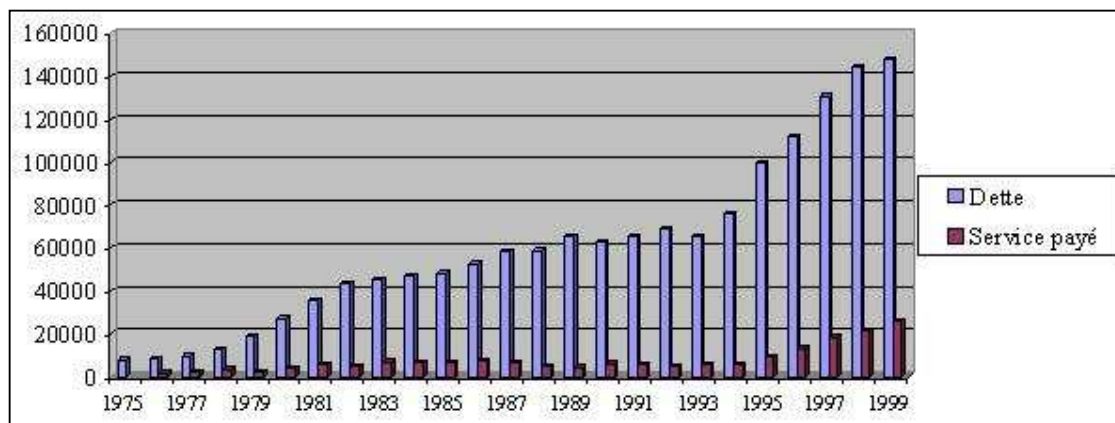
Décile	1985/1986			1996/1997		
	Eau	Electricité	Téléphone	Eau	Electricité	Téléphone
1	10,26	65,20	18,32	46,44	98,98	22,81
2	25,44	80,49	26,48	61,37	99,60	39,64
3	28,63	87,45	33,73	68,39	99,79	53,51
4	38,83	90,48	43,59	75,81	100,00	57,72
5	34,07	92,96	47,04	75,05	99,59	68,51
6	43,53	93,53	49,64	79,84	100,00	78,21
7	47,19	97,00	61,42	84,32	99,80	82,69
8	55,84	95,99	67,15	84,14	100,00	86,73
9	58,03	97,45	75,91	91,22	100,00	89,80
10	63,02	99,25	82,26	96,33	100,00	92,86
Total	40,43	89,91	50,41	76,57	99,78	67,22

Source : élaboration par l'auteur d'après : données INDEC (HES 85/86,96/97).

Remarque : Le mode de calcul a changé entre les deux enquêtes HES. Pour la première, l'INDEC prenait en compte les ménages effectuant des dépenses en services ; pour la seconde, les ménages connectés aux réseaux urbains

Cependant, ces privatisations ont surtout constitué l'occasion de racheter des titres de la dette, l'objectif étant, à terme, de libérer l'économie nationale de cette contrainte. Pour autant, la dette a largement augmenté pendant la période et les gains issus des privatisations ont davantage bénéficié aux actionnaires étrangers et à quelques personnalités politiques corrompues qu'à la société argentine dans son ensemble.

**Graphique 5 - Evolution de la dette externe argentine en millions de US dollars (de 1975 à 1999)**

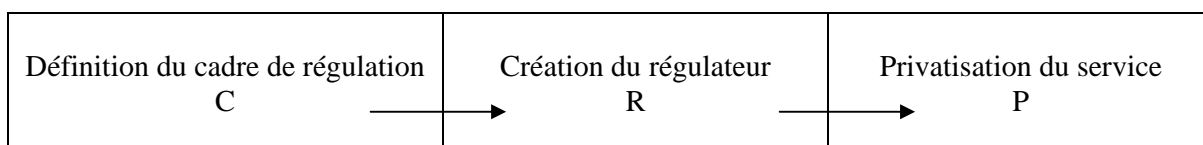


Source : élaboration par l'auteur à partir de données de : World Bank, Global Development Finance, 2000.

Evoquer la privatisation des services publics argentins appelle une précision essentielle: pour la plupart des secteurs, il ne s'agit pas d'un régime de privatisation pure mais de concessions de services publics (pour l'eau, pour la distribution d'énergie électrique et, jusqu'en 1999, pour les télécommunications) selon un certain degré de *métissage* entre le modèle à la française de gestion déléguée et celui, à l'anglaise, de régulation de monopoles privés<sup>190</sup>, par ailleurs fortement empreints des traits hérités des modèles argentins antérieurs. Dans certains secteurs, comme dans celui de l'eau, l'opérateur privé exerce son activité sur un territoire concédé par l'autorité publique, qui reste propriétaire des infrastructures (existantes et à construire): au terme de la concession, le patrimoine infrastructurel reviendra à l'Etat argentin. Par ailleurs, l'autorité publique conserve, du moins en théorie, un rôle central au travers des institutions de régulation: elle exerce un contrôle sur la concrétisation des plans d'investissements, sur les tarifs pratiqués, sur la qualité du service, etc.

Cependant, entre la théorie et la pratique de la régulation, il existe parfois un écart considérable au point que certains auteurs qualifient la régulation des services publics argentins de *résiduelle*<sup>191</sup>. Cette régulation résiduelle peut se lire au travers de différentes grilles: contrôle sur les investissements, évolution des tarifs, représentation des usagers, etc., dont la première et la plus caractéristique est certainement la construction institutionnelle du cadre de la privatisation / régulation. En effet, malgré l'existence d'une séquence théorique dans l'élaboration du cadre institutionnel des privatisations, tel que décrit ci-dessous, l'histoire des privatisations argentines a montré que cette séquence avait été respectée uniquement dans le cadre de la privatisation des services d'eau et d'assainissement.

**Schéma 1 - Les étapes séquentielles théoriques du processus de privatisation / régulation**



Source: élaboration par l'auteur d'après: THWAITES, LOPEZ, 2004, Op.Cit.

Comme nous le décrirons plus en détail dans ce chapitre, le secteur des télécommunications a connu un montage institutionnel opposé au cadre prévu, du fait, entre autre, de la rapidité avec laquelle s'est déroulé le processus de privatisation; le secteur électrique, quant à lui, n'a

<sup>190</sup> COING, 1997. Op.Cit.

<sup>191</sup> THWAITES REY, Mabel; LOPEZ, Andrea. *Fuera de control. La regulación residual de los servicios privatizados*. Buenos Aires: Temas, Julio 2003, 158 p.

respecté que partiellement la séquence prévue. Ce point de départ permet de poser les bases d'une analyse de la faiblesse des cadres de régulation dans la gestion privatisée des services urbains au cours des années 1990.

**Tableau 13 - Etapes du processus de privatisations/ régulation en Argentine**

Service	Cadre de régulation (C)	Régulateur (R)	Privatisation du service (P)	Séquence
Télécommunications	Décret 1185/90 du 22/06/90  Décret 660/96 Du 24/06/96	Décembre 1991 : Comisión nacional de telecomunicaciones (CNT) puis : Comisión Nacional de comunicaciones (CNC)	08/11/90	R > P > C
Electricité	Loi N°24065/92 du 16/01/92	Mai 1993 : Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)	31/08/92	C > P > R
Eau	Décret 999/92 Du 18/06/92	Avril 1993 : Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)	22/04/93	C > R > P

Source : élaboration par l'auteur d'après : THWAITES, LOPEZ, 2004, *Op.cit.*

**Tableau 14 - Principales caractéristiques des régulateurs des trois secteurs**

Secteurs		Télécommunications	Electricité	Eau et assainissement
Appellation du régulateur	Sigle	CNT puis CNC	ENRE	ETOSS
	Nom complet	Comisión Nacional de Comunicaciones	Ente Nacional Regulador de la Electricidad	Ente Tripartista de Obras y Servicios Sanitarios
Processus de création		Décret de l'exécutif	Loi	Décret de l'exécutif
Direction du régulateur	Nombre de directeurs	8	5	6
	Mode de désignation	Nommés directement par le pouvoir exécutif national.	Nommés et révoqués par une décision émanant du PEN après passage en commission spéciale au congrès.	2 nommés par le PEN ; 2 par la province de Buenos Aires ; 2 par la municipalité de Buenos Aires
	Durée du mandat	5 ans (2 mandats consécutifs maximum)	5 ans (renouvelables indéfiniment)	6 ans (2 mandats consécutifs maximum)
Financement		Budget établi par le régulateur et remonte au PEN pour validation. Puis recouvrement d'un taux payé par les prestataires de services de télécommunications: 0.5% sur les revenus.	Budget établi par le régulateur et remonte au PEN pour validation puis recouvrement d'une charge payée par les entreprises de transport et de distribution d'énergie (fixée par loi)	Contribution directe des usagers (2,67% de la facturation)
Budget (2002) en pesos		98 113 000	17 782 000	12 186 164

Source : élaboration par l'auteur d'après : THWAITES, LOPEZ, 2004, *Op.Cit.*

Si l'ensemble des analyses concernant les privatisations argentines reconnaissent des failles dans la pratique de la régulation des services et arrivent même à utiliser le même concept de « *capture* de la régulation » (dans des acceptions différentes), les raisons invoquées sont relativement divergentes<sup>192</sup>.

A ce propos, M. Thwaites Rey et A. Lopez<sup>193</sup> évoquent la difficulté d'exercice, pour les régulateurs, d'un arbitrage entre des parties extrêmement déséquilibrées : alors que les opérateurs disposent d'informations, de ressources techniques, matérielles et économiques et d'un accès direct aux instances de décision, les usagers constituent un univers hétérogène et dispersé, avec un degré bien moindre d'information et – dans le cas des monopoles – sans recours possible à des opérateurs alternatifs. Les auteurs précisent par ailleurs que, si les avantages traditionnellement évoqués liés à l'indépendance des régulateurs vis-à-vis du pouvoir politique doivent permettre aux opérateurs d'exercer leur activité sans courir le risque de l'arbitraire politique, dans le cas argentin, au contraire, le pouvoir politique a plutôt œuvré dans le sens d'arrangements avec les opérateurs, au détriment des usagers. Plus que de *capture politique* ou *économique* des régulateurs, les diverses analyses semblent davantage dépeindre des phénomènes de *court-circuitage* des entités régulatrices.

Par ailleurs, les formes d'*efficience* recherchées par les nouveaux opérateurs ont suscité de nombreuses controverses, en particulier en ce qui concerne les pratiques d'*assainissement* de l'entreprise via les réductions d'effectifs (principalement par des programmes de départs volontaires), la négociation collective prenant cependant des formes assez différentes d'un secteur à l'autre. La tendance est malgré tout la même pour l'ensemble des secteurs.

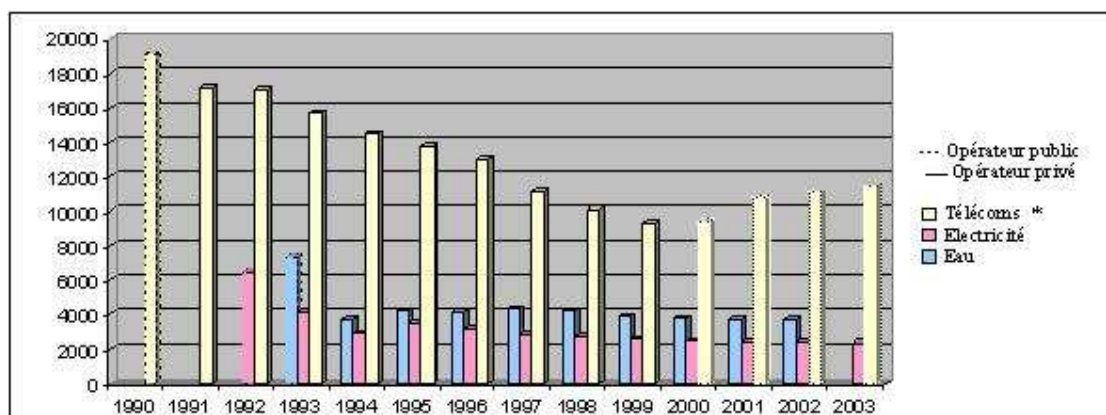
---

<sup>192</sup> En effet, Daniel Aspiazu (FLACSO) dénonce la capture des régulateurs par les grands groupes capitalistes nationaux et internationaux alors que Mary M. Shirley (Banque Mondiale) dénonce la capture des régulateurs par la sphère politique locale. Voir : ASPIAZU, Daniel. « Les privatisations en Argentine : concentration du capital et " capture " des institutions régulatrices ». Problèmes d'Amérique Latine. Été 2004, n°53, pp. 105-131 ; ALCAZAR, Lorena; ABDALA, Manuel; SHIRLEY, Mary M. « The Buenos Aires Water concession ». In: SHIRLEY, Mary M. (ed.) *Thirsting for efficiency: the Economics and politics of urban Water system reform*. Washington: The World Bank, Pergamon, 2002, pp.65-102.

<sup>193</sup> THWAITES, LOPEZ, 2004, *Op.cit*



**Graphique 6 - Evolution des effectifs salariés chez les trois opérateurs depuis la privatisation**



\* pour les années 2000 à 2003, l'opérateur a changé de mode de calcul, les données sont donc incertaines.

Source : élaboration d'après les bilans annuels des entreprises.

En outre, de nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre des pratiques des nouveaux opérateurs privés (très forts taux de rentabilité, engrenage de bénéfices importants, non respect du cadre de la régulation, pratiques de corruption, etc.). Il convient toutefois de nuancer le propos en précisant que les pratiques des entreprises ont été très différentes d'un secteur à l'autre, en particulier en ce qui concerne la rentabilité des activités, de même que les pratiques de corruption. Des trois secteurs retenus pour cette recherche, celui des télécommunications est certainement le plus sujet aux critiques, du fait, entre autres, des montants distribués aux actionnaires et de la dénonciation de très nombreuses affaires de corruption.

**Tableau 15 - Rentabilité des entreprises privatisées pour les secteurs étudiés (1994-1998)**

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	Moyenne 1994-1999
Rentabilité / patrimoine	Energie électrique	- 0,4	5,8	6,9	7,5	8,3	5,5	5,6
	Télécommunications	13,3	13,5	10,3	12,4	15,1	13,3	13
	Eau & assainissement	20,1	28,9	25,4	21,1	17,1	27,6	23,3
Rentabilité / ventes	Energie électrique	- 0,4	7,5	8,9	9,3	10,1	6,5	7
	Télécommunications	17	16,4	13,8	15,5	13,4	12,4	14,8
	Eau & assainissement	8,7	14,8	15,4	13,7	11,5	18	13,7

Source : élaboration par l'auteur d'après : BASUALDO, 2002, *Op.Cit.*

Le programme des privatisations proposé par C. Menem a trouvé un environnement relativement favorable pour sa mise en œuvre. Après la crise hyperinflationniste de 1989, l'opinion publique était plutôt demandeuse d'un programme de stabilisation de l'économie

(59,4% favorables aux privatisations, 15,9% neutres, 16,4% défavorables)<sup>194</sup> et les syndicats, formant par ailleurs l'aile extrême du parti justicialiste, étaient sortis largement affaiblis des dictatures des années 1970 ayant largement perdu leur appui auprès de la population. Le contexte général dans lequel s'est inscrit le programme de privatisation en Argentine a laissé les mains libres au gouvernement Menem et aux opérateurs pour définir les conditions dans lesquelles allait se dérouler l'activité des entreprises, étouffant pour ainsi dire les grognes et critiques naissantes par un *bouclage* du système (*hyper-présidentialisme*<sup>195</sup> de Carlos Menem par usage abusif des décrets présidentiels - 308 entre 1989 et 1993<sup>196</sup> ; licenciements massifs des salariés syndiqués opposés au programme dans le secteur des télécommunications, co-définition des départs volontaires avec le syndicat dans le secteur de l'eau, etc.).

### 2.1. 1990 : la privatisation des télécommunications : le *leading case* du projet néolibéral

Comme nous l'avons précisé dans le chapitre précédent, le secteur des télécommunications faisait face, à la fin des années 1980, à de sérieuses difficultés d'ordre technique, financier et commercial. Les problèmes d'une dette croissante devenue endémique (augmentation réelle de 36% entre 1989 et 1990<sup>197</sup>) venaient étouffer tout nouveau projet d'extension du réseau et ont progressivement mené à un discours présentant la privatisation comme l'unique solution envisageable. Les premières mesures annonçant la fin du monopole étatique d'Entel remontent à la période 1979-1983 où les militaires avaient commencé à privatiser certaines des activités de l'entreprise comme, par exemple, la construction des centrales de commutation<sup>198</sup>. On parlait alors de privatisation *périphérique*<sup>199</sup>. En 1982, une tentative de privatisation partielle (service international et interurbain) échoua du fait de la nécessaire refonte du cadre réglementaire du secteur. Alors qu'une large partie de la classe politique était encore animée par le débat sur le rôle de l'Etat dans la conduite des monopoles de services publics, l'opinion publique devenait de plus en plus favorable au projet de privatisation : en

---

<sup>194</sup> D'après le Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, cité par: ALCAZAR, ABDALA, SHIRLEY, 2002. *Op.Cit.*

<sup>195</sup> Expression de C. Nino. A ce propos, voir: NINO, Carlos S. « Hyperpresidentialism and constitutional reform in Argentina ». In: LIJPHART, Arend; WAISMAN, Carlos H. (Eds). *Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America*. Boulder : Westview press, 1996, pp.161-174.

<sup>196</sup> SIGAL, Silvia. « Argentine : 1992-1995 : une société en mutation ». *Problèmes d'Amérique Latine*, janvier-mars 1996, n°20, pp.3-23.

<sup>197</sup> D'après SIGEP / Clarín du 20/09/90. Cité dans : De GOUVELLO, 1990. *Op.Cit.*

<sup>198</sup> HERRERA, Alejandra. « La privatización de la telefonía Argentina ». *Revista de la CEPAL*, agosto 1992, n° 47, pp.163-175.

<sup>199</sup> MARGHERITIS, Ana. *Ajuste y Reforma en Argentina (1989-1995): La economía política de las privatizaciones*. Buenos Aires: Grupo Editores Latinoamericano, 1999, 358 p.

1985, 83,5% de la population se disaient plutôt favorables à la privatisation<sup>200</sup>. Dès 1987, le gouvernement radical présenta un projet de privatisation partielle (à hauteur de 40% des actions) de l'entreprise ENTel qui prévoyait la prise en charge de l'activité sur l'ensemble du territoire national par l'entreprise espagnole *Telefónica de España SA*<sup>201</sup>. Ce projet fut écarté par les députés péronistes, spéculant sur le gain politique que leur procurerait la prise en charge d'un tel projet quelques années plus tard<sup>202</sup>.

#### 2.1.1. La première privatisation argentine : un enjeu de taille pour le gouvernement

Il a fallu attendre 1989 et l'élection de Carlos Menem, dont la vision péroniste changeait radicalement de cap par rapport aux périodes précédentes (et par rapport à son programme électoral) pour que soit entamé le processus. Il a alors confié à M.J. Alsogaray<sup>203</sup> la mission de rendre effective la privatisation de l'entreprise dans les plus brefs délais. Dès 1989, après le vote des lois de réforme de l'Etat et d'urgence économique, le président a systématiquement utilisé la voie de la légalisation par décret pour définir le cadre de la privatisation des télécommunications, *leading case* du projet justicialiste et pierre angulaire de l'image du gouvernement Menem à l'étranger. Ce dernier voyait dans la privatisation d'ENTel l'opportunité de démontrer son habileté et son engagement pour transformer l'économie argentine, attirer les capitaux étrangers et, en même temps, réduire l'endettement<sup>204</sup>. A partir de 1989, le processus de privatisation a donc été le résultat d'une série de décrets de l'exécutif : d'abord le « décret-mère »<sup>205</sup> de la privatisation d'ENTel, qui organisait l'appel d'offres et les principales conditions régissant l'activité ; puis celui qui prévoyait la division du territoire national (et de la capitale) en deux zones de concession (Nord et Sud), prétendant organiser une concurrence comparative<sup>206</sup> ; celui à l'origine de la création de deux structures d'entreprises différentes pour les zones Sud et Nord<sup>207</sup> ; celui stipulant la création d'une entreprise de service international et d'une autre entreprise, de service sous régime de

---

<sup>200</sup> Selon : Informe Especial, *Siete días* ; n°930/85, pp.77-79. Cité par : MARGHERITIS, 1999. *Op.Cit.*

<sup>201</sup> Cámara de Senadores de la Nación. *Proyecto de ley: convenio general entre el Estado y Telefónica de España*. Reunión n°405, 2 de marzo de 1989.

<sup>202</sup> Margheritis, 1999. *Op.Cit.*

<sup>203</sup> Députée nationale du parti de l'Unión del Centro Democrático, fille de Alvaro Alsogaray, leader dudit parti. Connue pour ses convictions ultra-libérales et conservatrices, amie intime et soutien incontestable du président Carlos Menem, fonctionnaire de haut rang en charge de plusieurs gros dossiers et enfin personnage connu pour sa forte personnalité et son autonomie, impliquée dans de nombreuses affaires de corruption et divers scandales. D'après : MARGHERITIS, 1999. *Op.Cit.*

<sup>204</sup> ABDALA, Manuel A.; SPILLER, Pablo T. *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 1999, 245 p.

<sup>205</sup> Décret n°731/89

<sup>206</sup> Décret n°59/90

<sup>207</sup> Décret n°60/90

concurrence<sup>208</sup> ; celui établissant la liste des conditions requises pour les candidats à l'appel d'offres (composition des consortium, vente de 60% du paquet d'actions, prix minimum de vente...) <sup>209</sup> de même qu'il stipulait le transfert des dettes de l'entreprise ENTel à l'Etat argentin<sup>210</sup>.

Le critère retenu pour l'appel d'offre était celui du plus offrant en titres de la dette (le seuil minimum était de 3500 millions de US dollars par zone), en plus du prix d'achat du paquet d'actions (60% du capital<sup>211</sup>) d'un montant respectif de 100 millions de US Dollars pour le Nord et de 114 millions pour le Sud.

L'entreprise *Telefónica* de España s'est vue confier la zone Sud et l'entreprise Bell South Atlantic, la zone Nord, la décision devant être entérinée par la signature des contrats entre les entreprises et l'Etat le 08 octobre 1990. Une longue série de rebondissements a alors débuté qui sont venus modifier substantiellement la configuration institutionnelle du secteur : ne parvenant pas à réunir la somme proposée pour le contrat<sup>212</sup>, le groupe Bell a dû se retirer propulsant la STET (consortium constitué par *Telecom Italia* et *France Telecom*) à la place de l'acquéreur.

Ce dernier a donc exigé une révision des conditions du contrat, en particulier de la date de paiement du fait de son intégration tardive au projet, provoquant, de la part de son homologue pour le territoire du Sud, une revendication de conditions similaires. Carlos Menem, soucieux de la réussite de ce premier projet de privatisation de grande ampleur, a donné priorité à la signature du contrat et a donc dû se plier à certaines exigences de la part des entreprises, en particulier en matière de tarifs. Les contrats ont finalement été signés le 08 novembre 1990, trois mois seulement après l'adoption du décret régissant les privatisations<sup>213</sup>, selon des termes plus favorables aux opérateurs que ceux qui étaient initialement prévus.

---

<sup>208</sup> Décret n°61/90

<sup>209</sup> Décret n°62/90

<sup>210</sup> Pendant la période de préparation de la privatisation, en 1989, sous la gestion de María Julia Alsogaray, la dette de l'entreprise avait augmenté de 122% alors que l'activité d'habilitation du service avait été inférieure de 70% par rapport à l'exercice antérieur. Par ailleurs, de nombreuses lignes avaient été installées sans être habilitées, afin que les futurs opérateurs puissent en récupérer les bénéfices sans les coûts.

<sup>211</sup> Le reste du capital fut vendu postérieurement au personnel (10%), aux coopératives de téléphonie (4.8%) et au public (25%).

<sup>212</sup> De nombreuses sources tendent à expliquer cet événement par le refus de la part de l'entreprise de payer la *coima* (malversation) au gouvernement pour l'obtention du marché.

<sup>213</sup> HERRERA, 1992. *Op.Cit.*

### 2.1.2. Dispositions institutionnelles et nouvelle configuration du secteur

La privatisation d'ENTel a abouti à la création de quatre nouvelles entreprises : *Telefónica Argentina* (TFA), *Telecom Argentina* (TECO), opérant respectivement au sud et au nord du pays pour les services de téléphonie basique, de même que Telintar pour les services internationaux et Startel pour les « services sous régime de concurrence » (radiotéléphonie mobile, télex, etc.), chacune détenue à parts égales par *Telefónica* et *Telecom*. Au niveau institutionnel, il convient de préciser que le congrès national n'a finalement pas voté de nouvelle loi pour le secteur des télécommunications et que le secrétariat aux télécommunications est passé au rang de sous-secrétariat avant d'être dissout en janvier 1991, laissant l'Etat argentin sans véritable spécialiste en matière de télécommunications.

La privatisation de ENTel a été accompagnée, en Juin 1990<sup>214</sup>, de la création d'une institution régulatrice : la Comisión Nacional de *Telecomunicaciones* (CNT) dont la mission était de réguler, contrôler et fiscaliser tous les services de télécommunications en veillant au respect des conditions imposées par l'Etat aux entreprises opératrices en matière de tarifs, de mécanismes de sélection de fournisseurs, d'objectifs de qualité, d'extension du réseau, etc. Son rôle était également d'assurer la défense de l'intérêt public et de l'utilisateur et de prendre à sa charge l'homologation des équipements. Cependant, le manque de ressources humaines et financières a limité la CNT dans son activité au point qu'aucun des conflits entre l'Etat et les opérateurs n'a finalement été réglé en son sein et que les usagers du secteur furent totalement laissés à leur sort à l'occasion, par exemple, de plaintes pour surfacturation avérée<sup>215</sup>.

Par ailleurs, des parallélismes clairs pouvaient être établis dans la distribution du capital des nouvelles entreprises de téléphonie. En effet, au moment de la signature du contrat, chacune détenait la participation d'un grand opérateur étatique européen (*Telefónica* de España pour TFA, France *Telecom* pour TECO), d'une des principales banques créancières de la dette extérieure argentine (Citibank pour TFA, Banco Morgan pour TECO) et d'un grand groupe économique argentin (Techint pour TFA, Pérez Companc pour TECO). Cette configuration d'un « noyau de base » conçu pour constituer le socle décisionnel de ces entreprises a été

---

<sup>214</sup> Avant la privatisation et avant l'adoption d'un cadre réglementaire pour le secteur.

<sup>215</sup> HERRERA, 1992. *Op.Cit.*

l'objet de nombreuses critiques, en particulier de la part de certains chercheurs, fervents opposants aux privatisations<sup>216</sup>.

L'une des spécificités de la régulation dans le secteur des télécommunications a été la décision de mettre en place une durée d'exclusivité de sept ans, renouvelable pour trois ans sous certaines conditions, pour l'exercice de l'activité sur les territoires de concession. Alors que le reste des services privatisés allait bénéficier de longues durées de concession (30 ans pour l'eau, 95 ans pour l'électricité), la configuration du marché international des télécommunications a fortement poussé dans le sens d'une ouverture du marché à la libéralisation après les premières années de gestion des entreprises privatisées. En situation de monopole sur leurs territoires pour les sept premières années de gestion (renouvelé pour deux ans), TFA et TECO ont connu un premier temps de gestion où l'objectif principal était de remplir les conditions d'extension du réseau imposées par le cadre de régulation<sup>217</sup>.

En novembre 1999, la concurrence pour les appels longue distance et la libéralisation partielle du marché local ont été mises en oeuvre, chacun des deux opérateurs pouvant préparer la libéralisation totale en commençant à s'implanter sur le territoire de l'autre. La « conquête du Sud » pouvait alors commencer pour *Telecom Argentina* qui a alors investi près de 200 millions de US dollars pour s'implanter dans la région de Mendoza<sup>218</sup>. Enfin, novembre 2000 a marqué l'entrée dans la période de libéralisation totale du marché et l'ouverture à de nouveaux opérateurs, l'objectif pour les deux monopoles historiques devenant alors de maintenir leur place respective sur le marché. En effet, sur le marché international, les transformations technologiques expérimentées en matière d'électronique et de télécommunications ont eu pour effet une diminution des économies d'échelle, de même qu'une redéfinition de l'échelle pertinente au vu de la diversification possible des activités,

---

<sup>216</sup> A ce propos, dans un article récent, Daniel Aspiazu précise que : « La solution apportée par des gouvernements démocratiques aux nombreux 'problèmes à résoudre' qu'avait laissés la dictature militaire s'est traduite par une fragmentation économique et sociale croissante et par le renforcement de groupes nationaux ou étrangers, noyau de base d'un pouvoir économique de plus en plus concentré et excluant. La consolidation de ce noyau (au sein duquel peuvent être identifiés des acteurs, nouveaux comme anciens, du capital national ou international), de même que la régression socio-économique, qui avaient toutes deux été les principaux objectifs de la dictature, apparaissent ainsi comme les fondements du processus de transformation radicale que connaissent l'économie et la société argentines depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990 ». Extrait de : ASPIAZU, 2004. *Op.Cit.* (p.106)

<sup>217</sup> Les objectifs à atteindre n'étaient pas exprimés en montant d'investissement mais en nombre de connexions à effectuer. Le réseau argentin devait compter, au terme du vingtième siècle, 1.5 millions de téléphones en plus et une nette amélioration dans la qualité du service.

<sup>218</sup> BOTTON, Sarah. *Telecom Argentina: l'impact du système de gestion des performances sur l'organisation*. Mémoire de DEA, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2000, 102 p.

permettant l'entrée de petits opérateurs locaux sur le marché<sup>219</sup>. Cette dynamique s'est inscrite dans la continuité du choix historique des opérateurs de télécommunications de miser sur une stratégie technologique plutôt que sociale<sup>220</sup>.

Nous abordons ici l'un des points de rupture entre les différents secteurs comparés dans cette recherche : si les services d'eau et d'électricité peuvent connaître des améliorations en termes de qualité et éventuellement de différenciation de service, justifiant, aux yeux des responsables, une privatisation desdits secteurs, ils ne peuvent, pour autant emprunter la voie de la *diversification radicale* de l'offre, ou alors sous la forme d'une *adaptation* de l'offre (en jouant sur des paramètres tels que les niveaux de consommation, le profil des clients, etc.). Ils s'intéressent donc naturellement à l'ensemble des usagers potentiels, le défi à relever se déclinant davantage en termes de nouveaux usagers que de nouveaux usages. En revanche, le service de télécommunications se prête, quant à lui, à une diversification permanente de l'offre (développement du réseau de téléphonie mobile, de l'Internet, etc.) permettant, de cette manière, de cibler une certaine population de clients qui soit à la fois la plus intéressée par l'offre de l'entreprise et la plus rentable pour l'opérateur. La structure même du secteur, de même que le moindre niveau de nécessité du service ont perpétuellement poussé les entreprises de télécommunications à orienter leurs offres vers des publics solvables. Sans disposition particulièrement contraignante de la part des pouvoirs publics, la téléphonie sociale ne représentent, pour eux, qu'un enjeu de très faible portée (amélioration de l'image de l'entreprise, éventuellement).

### 2.1.3. La gestion très rentable de *Telecom Argentina*

L'un des traits caractéristiques de la gestion de *Telecom Argentina* a été la part importante et croissante, jusqu'à la période de crise, des bénéfices nets engrangés par l'opérateur. En effet, si l'opinion publique a peu à peu commencé à dénoncer la *fuite* des bénéfices des entreprises privatisées vers les pays actionnaires, le phénomène a pris de différentes ampleurs selon les secteurs. C'est certainement dans le secteur des télécommunications que cette dynamique a été la plus remarquable. A cet égard, les pratiques des entreprises *Telecom* et *Telefónica* ont été relativement comparables.

---

<sup>219</sup> ABELES, Martín; FORCINITO, Karina; SCHORR, Martín. « La liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones. Un análisis crítico ». *Realidad Económica*, mayo-junio 1999, n°164, pp.50-77

<sup>220</sup> Ce qui aurait été impliqué, le cas échéant, une généralisation de l'accès au service de téléphonie de base.

**Tableau 16 - Ventes et profits de Telecom Argentina (en millions de \$)**

	Ventes	Profits	Profits / Ventes
1991	870,9	52,8	6,1%
1992	1 201,3	150,4	12,5%
1993	1 468,9	196,2	13,4%
1994	1 784,1	267,2	15%
1995	1 932,2	306,6	15,9%
1996	1 930,4	260,3	13,5%
1997	2 037	307	15,1%
1998	3 173	374	11,8%
1999	3 183	358	11,2%
2000	3 226	271	8,4%
2001	7 056	100	1,4%
2002	4 012	- 4 386	- 109,3%
2003	3 753	351	9,3%
1998-2003	24 403	- 2932	- 12%
<b>1991-2003</b>	<b>35 627,8</b>	<b>- 1 391,5</b>	<b>- 3,9%</b>

Source : élaboration par l'auteur d'après les bilans annuels de Telecom Argentina

Ce phénomène est le fruit de la combinaison de plusieurs facteurs favorables à l'opérateur : faiblesse de la régulation, situation réelle de partage du marché en duopole (et non de concurrence par comparaison comme prévu théoriquement), forte demande des usagers et marché en pleine croissance. L'opérateur, dont les perspectives commerciales étaient très favorables au moment de la signature du contrat, a donc eu les mains libres pour définir les conditions qui allaient lui permettre de maximiser ses profits dans un contexte de développement de l'activité. La politique menée en matière de tarification est, à cet égard, très représentative du pouvoir de l'opérateur sur les variables déterminantes de ses résultats<sup>221</sup>, ce qui a permis à certains analystes de qualifier la situation de 1999 d'« inédite » : « une régulation asymétrique non pas en faveur des nouveaux entrants mais au bénéfice des opérateurs historiques »<sup>222</sup>.

**Tableau 17 - Indicateurs d'efficacité de Telecom Argentina (1990-1997)**

Date	Installation de lignes	Habilitation de lignes	Nombre d'employés	Lignes installées / employé	Lignes habilitées / employé
Nov. 1990	1 556 052	1 401 969	19 002	81,9	73,8
Sept. 1997	3 092 463	3 086 069	11 157	277,2	276,6
Variation	+ 98,7%	+ 120,1%	- 41,3%	+ 238,5%	+ 274,9%

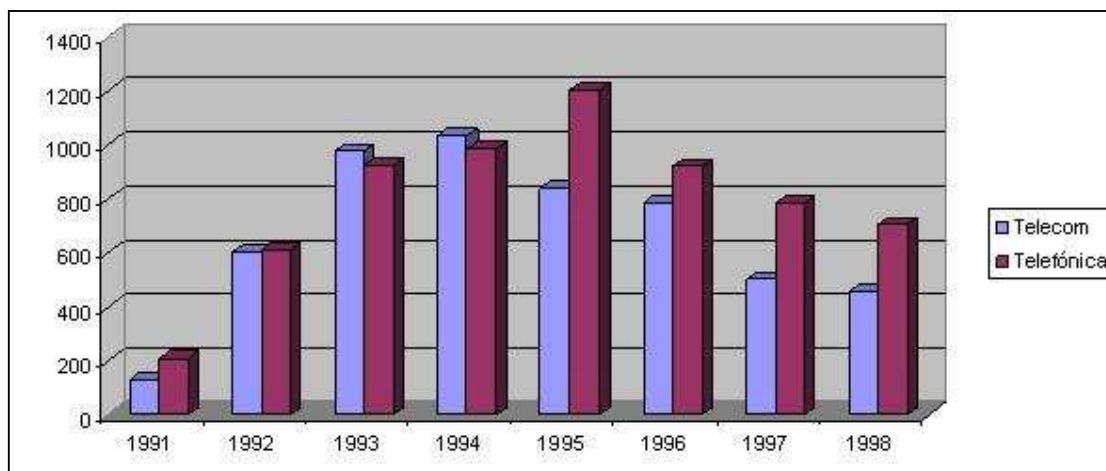
Source : élaboration par l'auteur d'après : ABELES et alii, 1999

221 Une révision tarifaire (pour le marché local) demandée début 1997 par les opérateurs a été l'objet de nombreuses actions en justice, ignorées par les opérateurs qui ont appliqué une hausse des tarifs de 16% dès le début 1997. A la veille de la libéralisation du marché, cette révision permettait une augmentation importante des tarifs sur un marché captif, d'où les nombreuses protestations des associations d'usagers. Cette mesure fut avalisée par la cour suprême après un an et demi de procès, sans que les entreprises ne soient sanctionnées.

222 ABELES, FORCINITO, SCHORR, 1999. Op.Cit.



**Graphique 7 - Investissement comparé de Telecom et de Telefónica (en millions de US\$)**



Source : élaboration par l'auteur d'après les bilans des entreprises

Cependant, les résultats opérationnels obtenus par l'entreprise ont été incontestablement positifs : en 1999, les deux opérateurs avaient atteint l'objectif de 100% de digitalisation de leurs réseaux, les investissements et l'amélioration de la qualité des services ayant été largement facilités par le niveau des tarifs régulés, plus à l'avantage de l'opérateur que des usagers<sup>223</sup>. La grande rentabilité de l'activité a été le fruit de tarifs élevés combinés à une efficacité organisationnelle accrue et à une augmentation induite de la demande.

## 2.2. 1992 : la privatisation de la distribution d'énergie électrique

Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent, la gestion du secteur électrique à Buenos Aires a d'abord été privée avant de devenir publique en 1958, avec la création de SEGBA. Cependant, la dynamique générale d'essoufflement des investissements publics en matière de services urbains<sup>224</sup> et la montée en puissance des discours néo-libéraux ont remis sur la table, dès la fin des années 1980, la question de la participation du secteur privé dans le domaine électrique. Dès 1989, les intentions de restructuration et de privatisation partielle du secteur étaient déjà présentes dans les débats<sup>225</sup> mais les modalités finalement adoptées en 1991 ont abouti à une réforme du secteur bien plus profonde que ce qui avait été initialement envisagé.

<sup>223</sup> ABDALA, Manuel A.; SPILLER, Pablo T. *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 1999, 245 p.

<sup>224</sup> DUPUY, Gabriel (dir.). *La crise des réseaux d'infrastructure: le cas de Buenos Aires*. Paris : LATTES-ENPC, juin 1987, 297 p.

<sup>225</sup> Pacto Federal Eléctrico, création de la grande entreprise fédérale argentine (fusion de AYE, SEGBA et Hidronor).

### 2.2.1. Les mutations du secteur : libéralisation et découpage séquentiel de la filière

La privatisation de l'entreprise SEGBA s'est inscrite dans un contexte de large restructuration de l'ensemble du secteur électrique argentin. A partir de 1991, l'objectif du gouvernement a été d'améliorer l'efficacité économique – un meilleur service à moindre coût - dans ce secteur en suivant les recommandations des institutions financières internationales en la matière. A cet égard, afin de faire face aux difficultés de déficit budgétaire et d'inflation galopante de nombreux pays du Sud, le consensus de Washington<sup>226</sup> prônait trois éléments fondamentaux nécessaires à la *reprise* des économies en développement : la libéralisation du marché, l'austérité fiscale et les privatisations. Pour le secteur électrique argentin, ces recommandations se sont traduites par une désintégration verticale de la filière en trois étapes : production, transmission et distribution puis par la privatisation des entreprises publiques de ce secteur l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises.

Afin de préparer le processus de privatisation, les acteurs responsables de la définition des restructurations<sup>227</sup> ont dû prévoir une série de conditions permettant d'obtenir l'accord des opposants au projet. Le principal syndicat de l'entreprise SEGBA (*Luz y Fuerza*) n'ayant pas été intégré aux décisions du comité<sup>228</sup>, était entré en négociation avec le gouvernement dès 1989 pour obtenir, en contrepartie des fortes réductions d'effectifs qui allaient se produire, des solutions satisfaisantes pour le personnel : programme de participation au capital (PPP), programmes de départs volontaires, possibilité de transfert du personnel à de nouvelles entreprises et participation du syndicat au choix des opérateurs.

Par ailleurs, les provinces, dont les entreprises étaient traditionnellement en conflit avec le secrétariat national à l'énergie<sup>229</sup> et qui étaient peu enclines à s'adapter au nouveau cadre réglementaire, ont bénéficié d'un fonds de subvention pour les compensations régionales de tarifs (usagers), d'un montant total de 80 millions de US\$ par an.

---

<sup>226</sup> On désigne par Consensus de Washington l'ensemble des politiques prônées ou menées par le Trésor Américain, le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale et les gouvernements occidentaux.

<sup>227</sup> Le secrétariat à l'énergie en coordination avec les responsables des entreprises SEGBA, Hidronor et AYE, le conseil fédéral de l'énergie électrique ainsi que l'ex direction nationale des charges électriques, sous la supervision de la SIGEP (syndicat général des entreprises publiques) et de la commission de suivi des privatisations. Le comité de privatisation était composé : du secrétariat à l'énergie, de l'assesseur de SEGBA et du sous-secrétariat aux privatisations.

<sup>228</sup> Contrairement à ce qui se produira l'année suivante dans le secteur de l'eau.

<sup>229</sup> Voir: ABDALA, SPILLER, 1999. *Op.Cit.*

La loi n° 24 065 du 16 janvier 1992 de privatisation du secteur électrique a entériné le rôle décisionnel du secrétariat à l'énergie. Simultanément, deux nouveaux acteurs institutionnels sont devenus partie prenante du marché : d'une part, le régulateur du secteur, l'Ente Nacional Regulador de Electricidad (ENRE) et, d'autre part, une entité responsable de la coordination sur le marché de gros : la CAMMESA<sup>230</sup>.

#### Encadré 5 - Les objectifs de la CAMMESA et de l'ENRE

La CAMMESA	L'ENRE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• distribue l'énergie de manière optimale en minimisant les coûts totaux de l'opération,</li> <li>• maximise la sécurité du système et la qualité de l'énergie fournie,</li> <li>• prévoit les besoins en énergie et les prix du marché,</li> <li>• calcule les transactions économiques entre les acteurs du marché,</li> <li>• facture, collecte et effectue les paiements sur le marché de l'énergie de gros,</li> <li>• supervise les opérations sur le marché des options et met en œuvre l'organisation des contrats,</li> <li>• garantit la transparence et l'équité des décisions sur le marché de l'énergie en gros,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• détermine les critères de base pour la définition des concessions,</li> <li>• rend publics et garantit la structure de régulation, les contrats et les obligations de service public,</li> <li>• produit des réglementations sur la sécurité, sur des procédures techniques et assure le suivi de leur conformité,</li> <li>• assure le suivi de la facturation, du contrôle, de l'usage de compteurs et de la qualité de service,</li> <li>• définit les bases pour calculer les tarifs et garantit leur conformité,</li> <li>• régule les procédures de sanctions, impose des pénalités et engage les procédures judiciaires nécessaires,</li> <li>• produit un rapport annuel et émet des recommandations aux dirigeants pour les actions à mener si nécessaire,</li> </ul>

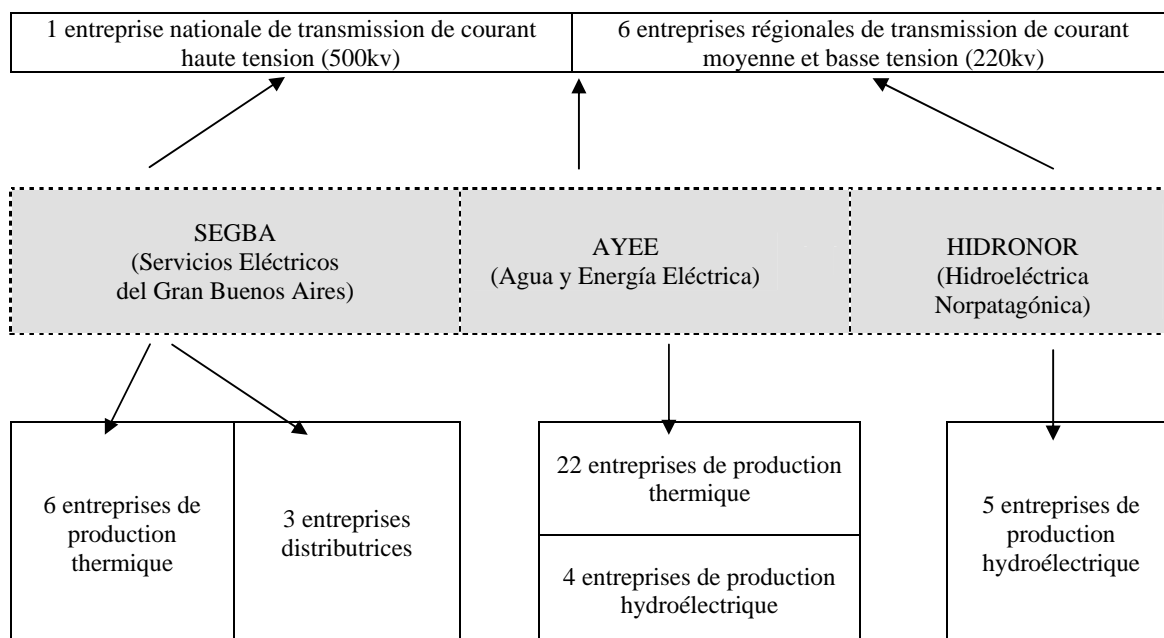
Source : élaboration par l'auteur d'après : IDFC, 1998, *Op.Cit.*

Préalablement aux privatisations, la première étape de la restructuration du marché a été de séparer clairement les activités des trois entreprises publiques (SEGBA, AYEE et Hidronor<sup>231</sup>) selon le schéma séquentiel permettant la libéralisation du marché : production > transmission > distribution.

<sup>230</sup> Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista Sociedad Anónima.

<sup>231</sup> La quatrième entreprise publique du secteur, CONEA (nucléaire) ne fut pas privatisée.

**Schéma 2 - Restructuration du secteur électrique argentin au début des années 1990**



Source: élaboration par l'auteur d'après: (IDFC, 1998)

Ce découpage a permis par la suite de mettre en place des régimes concurrentiels différenciés pour chacun des secteurs ainsi créés :

La production électrique a entièrement été ouverte à la concurrence. Depuis lors, les nouveaux entrants doivent évaluer par eux même la rentabilité potentielle, les risques, les besoins et les investissements nécessaires du marché sans aucune garantie de *full cost recovery*, l'achat de l'énergie produite étant limité aux besoins du marché, d'un côté, et aux *outputs* à moindre coût, de l'autre. Les entreprises de production (environ quarante sur tout le territoire national) doivent concourir chaque jour au marché électrique de gros (MEM) en informant la CAMMESA de la quantité qu'elles prétendent fournir et de leur coût marginal de production. La chambre établit alors le prix SPOT du marché (rencontre de l'offre et de la demande), ce qui incite les entreprises productrices à réduire leur coût de production pour rester dans la course, d'une part, et pour maximiser leurs bénéfices, d'autre part<sup>232</sup>. Les entreprises productrices peuvent également fournir de l'énergie directement à des clients « grands comptes », selon un prix contractuel négocié entre les parties. Par ailleurs, les entreprises productrices d'électricité se sont vues interdire une participation supérieure à 10% dans les autres domaines de la filière, afin d'éviter toute logique de monopole dans le secteur.

<sup>232</sup> BOSCH, E; ANA, N. « Eficiencia técnica y asignativa en la distribución de energía eléctrica –El caso de EPE SF ». Rosario: AAEP, 1999, 24 p.

La transmission, contrairement à la production électrique, a été considérée comme un marché de monopole privé et donc soumise à différents appels d'offre pour des marchés spécifiques : un territoire de concession défini pour une durée prédéterminée (en général 95 ans, avec une révision possible tous les 10 ans), selon des prix soumis à la régulation. Les concessionnaires du marché de la transmission (un opérateur pour la haute tension : TRANSENER qui assure la transmission entre régions, six opérateurs pour la moyenne et basse tension) ont reçu, par ailleurs, l'obligation d'ouvrir leurs réseaux à tout tiers le nécessitant, selon le principe de l'*open access*<sup>233</sup> de même que l'interdiction d'acheter ou de vendre de l'énergie. Leur revenu devait être assuré par un complément sur le prix de l'énergie achetée.

La distribution, tout comme la transmission, a été considérée comme un marché privé de monopole et donc soumise à une procédure d'appel d'offres pour l'octroi d'une concession. Les prix sont soumis à la régulation et révisés tous les cinq ans, pendant cette période, l'opérateur bénéficie des réductions de coûts engendrées par son activité sans avoir à les répercuter sur le prix final.

#### 2.2.2. De SEGBA à *Edenor* : les nouveaux repères de gestion et de régulation

Après la loi n°24.065 de janvier 1992 qui prévoyait la privatisation du service électrique et la restructuration du secteur, les premières entreprises de production électrique issues de SEGBA ont été vendues en avril, mai et août 1992. Deux compagnies distributrices ont été vendues en septembre, suivies de près par l'entreprise de transmission de courant de haute tension. Le succès de la privatisation dépendait largement de l'étendue de la réalisation des projets prévus par l'ENRE et la CAMMESA<sup>234</sup>.

En ce qui concerne la distribution de l'énergie sur l'agglomération de Buenos Aires, elle a été séparée en deux grandes concessions, l'une couvrant le nord de la capitale et de l'agglomération, l'autre le sud. L'appel d'offres lancé par le gouvernement pour la

---

<sup>233</sup> D'après la loi n°24.065 de janvier 1992.

<sup>234</sup> Infrastructure Development Finance Company Ltd (IDFC). *Power sector reform in Argentina: a summary description*. November 1998, 8 p.

distribution dans le nord de l'agglomération de Buenos Aires<sup>235</sup> a été remporté par le consortium EASA<sup>236</sup> (*Electricidad Argentina Sociedad Anónima*) et l'entreprise *Edenor* a alors été créée. *Edenor*, sous statut de concession pour 95 ans, s'est alors vue confier la mission de distribuer et de commercialiser l'énergie électrique dans ce territoire, sous le contrôle du régulateur (ENRE).

Le contrat de concession, reposant sur la notion de « service obligatoire »<sup>237</sup> ne prévoit, pour l'opérateur, aucune obligation d'investissement mais il définit, en revanche, l'obligation de satisfaire toute demande de connexion émanant d'un habitant de la zone de concession et le respect des normes exigeantes de qualité de service et de résultat technique (les principaux critères étant : le nombre et la durée des coupures de courant et la régularité de la tension distribuée). En cas de non respect des normes, il est prévu que le régulateur sanctionne l'opérateur<sup>238</sup>.

Le mode de tarification repose sur les consommations et distingue deux catégories (particuliers et professionnels) classées selon leur niveau de consommation. Le cadre de régulation du secteur électrique (*marco regulatorio*) interdit tout type de subvention croisée<sup>239</sup> (entre catégories d'utilisateurs et entre paliers de consommation). Le niveau des tarifs pratiqués est fortement dépendant des négociations qui ont eu lieu au moment de la privatisation, même si des ajustements sont prévus (mécanismes automatiques et révisions quinquennales)<sup>240</sup>. La formation des prix à la distribution consiste en une équation tenant compte des prix attendus du marché *spot* auquel est ajouté un coefficient VAD (valeur

---

<sup>235</sup> Moitié nord de *capital federal* de même que 20 municipalités du nord de l'agglomération (La Matanza, Morón, Hurlingham, Ituzaingo, Merlo, Marcos Paz, General Las Heras, General San Martín, Tres de Febrero, San Miguel, Moreno, José Carlos Paz, Malvinas Argentinas, General Rodríguez, Pilar, Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Escobar).

<sup>236</sup> Le capital de l'entreprise *Edenor* était alors réparti ainsi : 51% pour EASA, 39% pour le gouvernement argentin, 10% pour le personnel. Le consortium EASA étant lui-même composé à 33% d'ENDESA (entreprise espagnole), 33% d'EDF, 25% de ASTRA (groupe argentin) et 8% de la Banque J.P Morgan. Au fur et à mesure, le groupe EDF a racheté les parts du gouvernement et de la banque JP Morgan (entre 1996 et 1999) puis celles d'Endesa (en 2001) jusqu'à obtenir près de 80% du capital en 2001.

<sup>237</sup> Pour une présentation détaillée des notions de « service universel » et « service obligatoire », voir: ARZA, Camila. *El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios*. Buenos Aires: FLACSO, Segunda serie de documentos de informes de investigación, marzo 2002, 46 p.

<sup>238</sup> De 1993 à 1998, les sanctions à l'encontre d'*Edenor* pour non respect des normes édictées se sont élevées à 13,2 millions de US\$.

<sup>239</sup> La seule subvention croisée existante (échelle nationale) régit les compensations interrégionales de tarifs aux usagers (particuliers).

<sup>240</sup> En cas de demande d'augmentation de tarif de la part de l'opérateur, le régulateur dispose de 120 jours pour répondre (audience publique incluse). Durant les sept premières années de gestion des opérateurs, aucun ajustement de ce type n'a été demandé.

ajoutée de la distribution) dont les principales composantes sont : les coûts du réseau, d'opération, de maintenance, de commercialisation et d'administration de plus qu'une marge bénéficiaire de 12% annuels<sup>241</sup>.

**Tableau 18 - Structure tarifaire à l'oeuvre chez Edenor**

Tarif 1 « petites demandes »					Tarif 2 « demandes moyennes »	Tarif 3 « Fortes demandes »
Demande < 10kW					Demande comprise entre 10 et 50kW	Demande >50kW
Tarif 1R (résidentiel)		Tarif 1G (tout le reste, ni R ni AP)			Tarif 1 AP (éclairage public)	Dépend de haute, moyenne ou basse tension. 2 charges fixes et 3 variables en fonction des horaires de consommation + péage aux grands comptes du MEM
T1R1 <300 kW / bim.	T1R2 >300 kW / bim.	T1G1 < 1600 kW/bim.	T1G2 Entre 1601 et 4000 kW/bim.	T1G3 > 4000 kW/bim.		
1 charge fixe + une charge variable (liée à la consommation)					Charge variable liée à la conso	Charge fixe négociée + charge variable (liée à la consommation)

Source : élaboration par l'auteur d'après des données fournies par l'entreprise

L'un des premiers points de tension dans la pratique de la régulation électrique est né de l'apparition progressive de nouveaux « grands comptes » (pouvant négocier directement leurs tarifs sur le marché de gros, sans passer par l'opérateur<sup>242</sup>) du fait de la pression croissante (à la baisse) que le secrétariat à l'énergie exerçait sur le niveau de demande exigé.

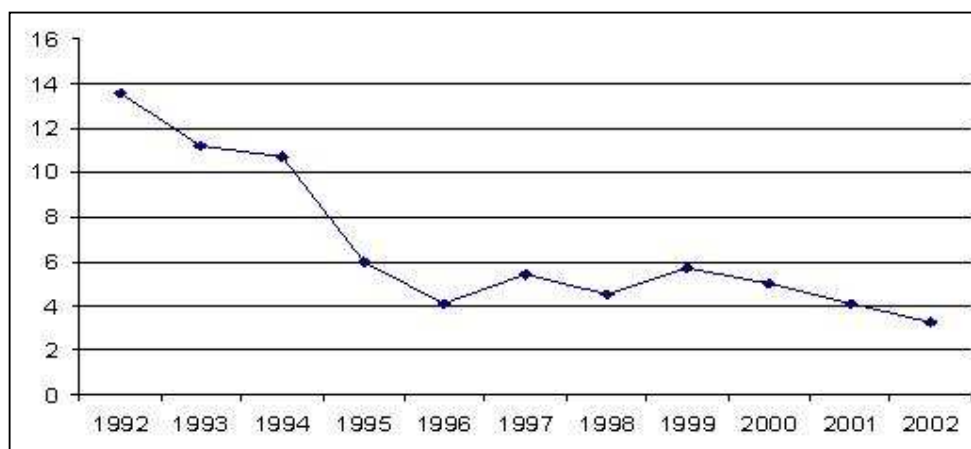
### 2.2.3. Principaux résultats de la gestion d'Edenor

Dans l'ensemble du secteur électrique, les résultats économiques de la restructuration et des privatisations ont été largement positifs : réduction de plus de moitié du prix de gros de l'énergie produite, augmentation générale de l'électricité offerte, amélioration de la qualité de transmission et de distribution, généralisation de la desserte, diminution des pertes d'énergie dans les réseaux (pertes techniques et fraude) et diminution en fréquence et en durée des coupures de services.

<sup>241</sup> ABDALA, SPILLER, 1999. *Op.Cit.*

<sup>242</sup> En 1997, 1125 entreprises représentant 18% de l'énergie consommée avaient recours à cette modalité (de *by pass* de l'opérateur)

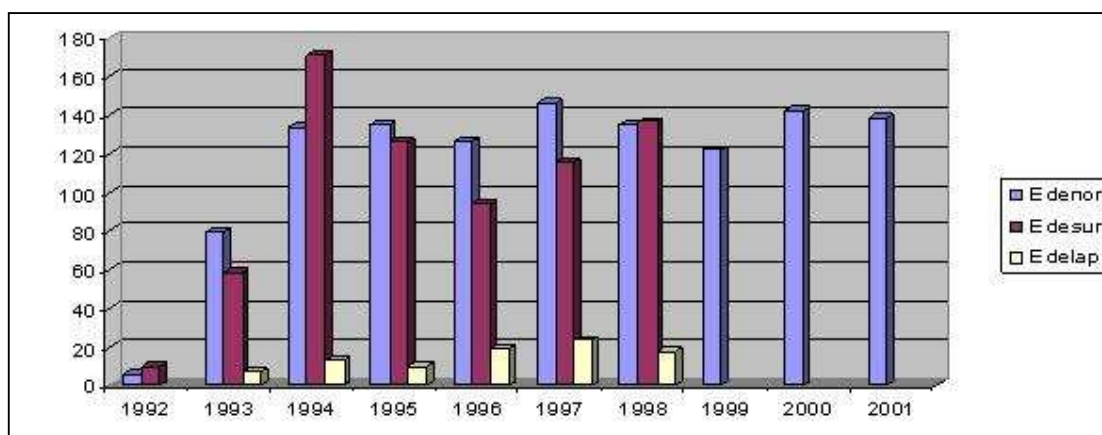
**Graphique 8 - Evolution des coupures de service d'Edenor (nbre de coupure par client par an)**



Source : élaboration par l'auteur à partir des bilans annuels de l'opérateur

Toutefois, si les résultats en termes d'efficacité gestionnaire et économique ont été incontestables, les conséquences sociales de la privatisation de l'électricité ont été empreintes, quant à elle, d'effets paradoxaux et pervers de la gestion du service auprès des clients les plus défavorisés<sup>243</sup>. Les dispositions législatives en la matière (en particulier l'interdiction de subventions croisées) de même que l'urgence de l'opérateur à régulariser<sup>244</sup> le service dans les quartiers les plus pauvres de la concession ont rapidement permis une universalisation des infrastructures sans permettre pour autant, et de fait en compromettant une universalisation durable du service.

**Graphique 9 - Investissements des opérateurs de distribution électrique (en millions de US\$)**



Rappel : Edenor et Edesur ne commencent leur activité qu'en septembre 1992 et Edelap en décembre 1992.

Source : élaboration par l'auteur d'après les bilans annuels des opérateurs

<sup>243</sup> Nous analyserons cet aspect en détail dans le chapitre 5.

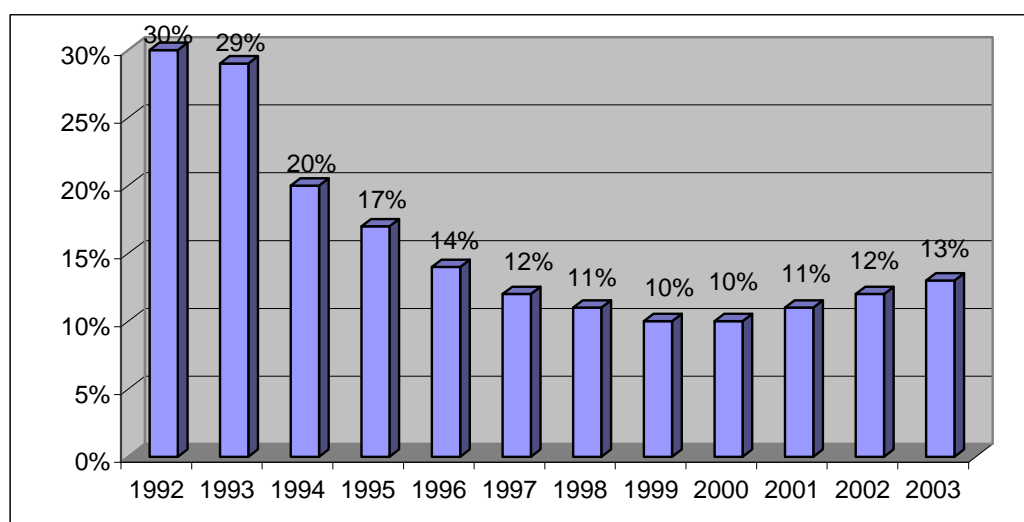
<sup>244</sup> Dans le secteur électrique, la notion de « régularisation » concerne autant la normalisation technico-commerciale de certains quartiers ou de connexions individuelles que l'extension du réseau dans les quartiers encore non desservis. Elle a donc une signification beaucoup plus large que dans le secteur de l'eau.



En effet, le souci de l'entreprise de mettre, au plus vite, un terme à la fraude impliquait d'organiser des régularisations massives et rapides du service pour l'ensemble de la concession puisque le coût de la fraude, dans le secteur électrique, était très important du fait de la structure du marché.

D'une part, le coût de l'énergie distribuée inclut le coût d'achat de la ressource (contrairement au cas de l'opérateur d'eau qui dispose gratuitement de la ressource issue du Río de la Plata et ne répercute sur la facture que les coûts de traitement et d'acheminement). L'énergie distribuée est payée aux producteurs préalablement au paiement des factures par les clients : l'entreprise « avance » aux usagers le coût d'achat de la ressource en gros. D'autre part, la tarification de l'énergie électrique est directement liée aux quantités consommées ce qui augmente encore l'incidence de la fraude sur les pertes que l'entreprise enregistre (puisque les coûts inhérents à la consommation des fraudeurs ont été payés d'avance aux producteurs sans être pour autant recouverts par les factures). Cette situation explique à quel point, dans le secteur électrique, les pratiques de vol de la ressource ont fortement pesé dans le calcul des coûts de gestion de l'opérateur. Les efforts de l'entreprise, dans les premières années de l'exercice de son activité, se sont donc concentrés sur la lutte contre les pertes d'énergie<sup>245</sup>.

**Graphique 10 - Edenor : évolutions des pertes d'énergie (en pourcentage de l'énergie achetée)**



Source : élaboration par l'auteur à partir des bilans annuels de l'entreprise

<sup>245</sup> Les pertes sont constituées, d'une part, par les pertes techniques, liées à la qualité du réseau et pouvant se réduire en concentrant les efforts sur l'entretien technique des lignes, et, d'autre part, par les pertes non techniques, liées au vol d'énergie

En six ans, à partir de la prise de concession, les pertes totales sont passées de 28% à 10%. Il s'agit donc d'un résultat extrêmement satisfaisant étant donnée la part considérée comme irréductible des 8% liés aux pertes techniques<sup>246</sup>.

La politique gestionnaire menée dans le secteur électrique a donc largement rempli les objectifs recherchés en matière d'accès technique de tous aux réseaux mais a, par ailleurs, contribué à entraver la durabilité de l'accès économique au service.

### 2.3. 1993 : la privatisation des services d'eau et d'assainissement

Dans le secteur de l'eau, la privatisation n'a pas rempli la même fonction que dans les autres secteurs (remboursement de la dette) puisqu'elle visait davantage à rattraper les retards pris en matière d'investissements d'infrastructure<sup>247</sup>. De fait, elle s'est faite plus tardivement et fut la seule à ne pas apporter de fonds à l'Etat. Elle s'est inscrite dans un contexte international de valorisation et de promotion des projets de modernisation marchande des services, insufflées par les institutions internationales.

#### 2.3.1. Contexte mondial d'introduction du secteur privé pour l'eau, vitrine de PPP

En 1991, la conférence internationale sur l'Eau et l'Environnement qui s'était tenue à Dublin avait ouvert la voie à ces changements de cap radicaux en matière de politique d'eau en stipulant que :

« L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique. En vertu de ce principe il est primordial de reconnaître le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour un prix abordable. La valeur économique de l'eau a été longtemps méconnue, ce qui a conduit à gaspiller la ressource et à l'exploiter au mépris de l'environnement. Considérer l'eau comme un bien

---

<sup>246</sup> Il convient de rappeler que les pratiques de vol d'énergie n'étaient pas le fait unique des quartiers présentant des difficultés de paiement. Bien au contraire, elles étaient relativement généralisées: entreprises ou petites industries, quartiers résidentiels de très haut standing socio-économique, entités publiques (municipalités, entre autres), etc. L'*amiguismo*, ou favoritisme, lié aux relations était monnaie courante dans l'octroi d'une "autorisation" non officielle d'usage frauduleux du réseau. Une étude montre que la fraude (chez *Edesur*) était pratiquée à 75% par des clients dont les revenus étaient suffisants voire largement suffisants pour payer une facture et à 25% par les habitants des quartiers défavorisés, principalement du Grand Buenos Aires (Pirez, 2000).

<sup>247</sup> A ce propos, voir l'ouvrage écrit par Carlos Menem en 1990 : MENEM, Carlos ; DROMI, Roberto. *Reforma del Estado y transformación nacional*. Buenos Aires : Ediciones Ciencias de la Administración, 1990, 264 p.

économique et la gérer en conséquence, c'est ouvrir la voie à une utilisation efficace et à une répartition équitable de cette ressource, à sa préservation et à sa protection ».<sup>248</sup>

Alors que les objectifs que s'étaient fixés les gouvernements et agences d'aide pour « la décennie internationale de l'eau potable » (1980-1990) prévoyaient une desserte en eau potable pour tous, on comptait encore en 1990, 244 millions de citoyens dépourvus d'un accès à l'eau potable<sup>249</sup>. Cette détérioration de la situation, largement due à l'urbanisation de la pauvreté et à l'insuffisance croissante des sources de financement public, devait être contrecarrée par une ouverture massive du secteur de l'eau à la participation d'opérateurs privés, largement encouragée par les bailleurs de fond dont les discours gravitaient autour des notions d'efficience, de performance et de modernité.

A ce sujet, il est essentiel de s'extraire a priori du débat « public vs privé » qui, posé en ces termes, pourrait tendre à éclipser des résultats opérationnels intéressants issus de politiques portées par la doctrine néo-libérale de même que les problèmes inhérents à l'équilibre des systèmes d'eau et d'assainissement totalement indépendants du débat idéologique<sup>250</sup>.

### 2.3.2. Déroulement de la privatisation : mission, régulation, principes de fonctionnement

L'exemple de la concession des services d'eau et d'assainissement de Buenos Aires est particulièrement riche en enseignements à de nombreux égards. En premier lieu, le territoire concédé (la capitale et une large partie du *conurbano*) constitue, encore à ce jour, la plus grande zone de concession au monde. En découle une série d'enjeux concomitants : un laboratoire à grande échelle pour les institutions internationales, une véritable vitrine pour l'opérateur privé remportant l'appel d'offres, un enjeu sociétal majeur puisque près d'un tiers des argentins vit dans l'agglomération de Buenos Aires et que les réseaux n'étaient au début des années 1990 que très partiellement développés. En second lieu, la confrontation du contrat à la réalité de terrain ne s'est pas faite sans heurt, et la renégociation des termes du contrats dès la quatrième année de sa mise en œuvre constitue un fait marquant tant sur le plan local

---

<sup>248</sup> WMO. International Conference on Water and the Environment: Development Issues for the 21st century: the Dublin statement and report of the Conference. Geneva: World Meteorological Organization, January 1992.

<sup>249</sup> JAGLIN, Sylvie. « L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté ». *Revue Tiers-Monde*, avril-juin 2001, T. XLII, n°166, pp.275-303.

<sup>250</sup> BUDDS, Jessica ; McGRANAHAN, Gordon. . « Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America ». *Environment and Urbanization*, octobre 2003, Vol.15, n°2, pp.87-113.

que sur la scène internationale dans la mesure où la réalité socio-économique de l'agglomération est venue contredire les principes économistes originels fondateurs du contrat.

La concession a été pensée de manière à remettre au secteur privé le soin d'effectuer les énormes investissements nécessaires en matière d'extension des réseaux, de réhabilitation et d'entretien des infrastructures existantes.

Nous avons évoqué précédemment les blocages financiers auxquels était arrivé OSN et le fait que la provincialisation des services n'avait en fait constitué qu'un abandon du service par l'Etat, incapable de faire face à l'équilibre financier du service. Avant la définition de l'appel d'offres, la situation de l'opérateur était préoccupante : sous équipement<sup>251</sup> et mauvaise organisation de l'entreprise, surconsommation des usagers (573 litres par habitant par jour en moyenne, 700 litres dans la capitale), pertes importantes dans le réseau (43% de l'eau produite), etc.

L'appel d'offres a été précédé d'une étude de faisabilité menée par la commission technique de privatisation d'OSN (créée en 1991 après le décret d'octobre 1990 décidant du principe de concession) ainsi que par deux consultants de la Banque mondiale. Elle avait pour objectif de définir les critères pertinents de sélection pour l'amélioration de la gestion de l'eau et a finalement retenu le critère de la variation du tarif<sup>252</sup>.

Le cahier des charges sur lequel reposait l'appel d'offres a été pensé comme un document exhaustif visant à détailler ce qui allait devenir les clauses du contrat assorties d'un certain nombre de garanties, financières entre autres. Malgré cela, le contrat tel que prévu s'est avéré non tenable et une renégociation est apparue nécessaire dès 1997.

---

<sup>251</sup> D. Faudry rappelle qu'au moment de la prise de possession par AASA, OSN ne disposait que de deux micro-ordinateurs. FAUDRY, Daniel. « La concession des services de l'eau potable et de l'assainissement de Buenos Aires ». In : LORRAIN, Dominique (dir). *Retour d'expériences (six cas de gestion déléguée à l'étranger)*. Paris : CNRS, mai 1999, pp.1-14.

<sup>252</sup> Contre l'avis des consultants.

C'est le consortium *Aguas Argentinas S.A.*<sup>253</sup> (avec *Lyonnaise des Eaux* pour opérateur) qui a remporté l'appel d'offres en proposant un coefficient de réduction tarifaire de 0,731<sup>254</sup>. Le contrat entre l'entreprise et l'Etat fédéral argentin a été signé le 28 avril 1993 et définit l'objet de la concession comme la « captation, potabilisation et commercialisation d'eau, la collecte et les traitement des eaux usées, y compris les effluents industriels qui se déversent au réseau d'égouts<sup>255</sup> ». Il prévoit une concession des services d'eau et d'assainissement sur un vaste périmètre (1830 km<sup>2</sup> : Capital Federal et les treize<sup>256</sup> municipalités alentour qui étaient sous la responsabilité d'OSN) pour une durée de trente ans, période à l'issue de laquelle il est prévu que 100% de la population soient raccordés au réseau d'eau et plus de 95% au réseau d'assainissement. Le contrat prévoit une série d'obligations de résultat (évolutions du réseau par tranches de cinq ans et réduction quantifiée des pertes d'eau), de même qu'une série d'obligations de moyen (ouvrages à réhabiliter ou à construire). Selon AASA<sup>257</sup>, l'ensemble des investissements nécessaires s'élève à 4 000 millions de US dollars dont 1 000 à réaliser dans les cinq premières années. Par ailleurs, le régime de concession établit que l'ensemble des infrastructures (existantes et à construire) demeure propriété de l'Etat argentin.

**Tableau 19 - Objectifs de performance inscrits dans le contrat de concession (en pourcentage)**

Année de concession	Population desservie		Traitement des eaux		Rénovation des réseaux		Pertes
	Eau	Assain.	primaire	secondaire	Eau	Assain.	
0	70	58	4	4	0	0	45
5	81	64	64	7	9	2	37
10	90	73	73	14	12	3	34
20	97	82	88	88	28	4	28
30	100	90	93	93	45	5	25

Source : *Contrat de concession, 1993.*

Si la concession a été pensée selon le modèle français, la régulation, quant à elle, renvoie davantage aux schémas anglo-saxons. Pour encadrer l'activité de l'entreprise qui allait

<sup>253</sup> Dont le capital est composé comme suit : Lyonnaise des Eaux-Dumez : 25,3% ; Sociedad comercial de la Plata : 20,7% ; Sociedad General de Aguas de Barcelona : 12,6% ; Meller : 10,8% ; Banco de Galicia y Buenos Aires : 8,1% ; Générale des Eaux : 8% ; Anglian Water PLC : 4,5% ; Programme de Propriété Participative : 10%. Tout au long de la concession, la composition du capital va évoluer. En décembre 2002, la répartition était devenue : Suez - Lyonnaise des Eaux : 39,93% ; Sociedad General de Aguas de Barcelona : 25,01% ; Banco de Galicia y Buenos Aires : 8,26% ; Vivendi (Générale des Eaux) : 7,55% ; Anglian Water : 4,25% ; Programme de Propriété Participative : 10% ; Corporación Financiera Internacional : 5%.

<sup>254</sup> Devant Thames Water qui proposait 0,739 et NW Water qui proposait 0,895.

<sup>255</sup> D'après le contrat de concession.

<sup>256</sup> Aujourd'hui, le territoire comprend, outre la capitale, 17 municipalités, du fait de l'intégration de Quilmes en 1994 et de l'éclatement de la municipalité de Morón en trois juridictions: Morón, Hurlingham et Ituzaingo.

<sup>257</sup> FAUDRY, 1999. *Op.Cit.*

remporter l'appel d'offres, un décret présidentiel<sup>258</sup> avait créé l'Ente Tripartista de Obras y Servicios Sanitarios<sup>259</sup> (l'ETOSS), une entité tripartite de régulation (l'Etat à travers le ministère de l'économie et des travaux publics, la province de Buenos Aires, et la Municipalité de Capital Federal) chargée « d'exercer le pouvoir de police en matière de prestation de services d'eau potable et d'assainissement des eaux usées ». L'exercice de cette autorité se limite au simple opérateur sur ce territoire, permettant de qualifier la régulation d'*étroite*<sup>260</sup> et ouvrant de ce fait de nombreux débats autour des possibilités de *capture* du régulateur<sup>261</sup>.

Tous les cinq ans, l'entreprise doit présenter à l'ETOSS un plan qui comprend l'ensemble des travaux d'expansion à mener pour la période à venir et les adéquations tarifaires correspondantes. Le plan quinquennal doit être validé par l'ETOSS. Il représente un engagement ferme de la part de l'entreprise, qui doit être sanctionnée par le régulateur en cas de non respect des engagements.

Concernant le service à proprement parler, le paradigme technique retenu pour la concession est directement hérité du principe de fonctionnement d'OSN. Comme le spécifie le contrat de concession, l'objectif est de parvenir à une couverture intégrale du réseau d'eau sur l'agglomération. L'expansion se fait de manière progressive en *doigts de gants* depuis la capitale où se situent les usines de captation et de traitement d'eau. La logique technique souhaitée est univoque : un réseau en superficie alimenté par l'eau issue du Río de la Plata. Ce principe, pensé pour être intégrateur (égalité de traitement des usagers ; qualité de service en tout point du réseau), peut cependant être interprété comme possiblement porteur de fragmentation (les zones les plus reculées de la concession doivent attendre 30 ans pour espérer être connectées au réseau).

---

<sup>258</sup> Décret PEN du 18/06/92.

<sup>259</sup> Doté d'un faible pouvoir politique mais d'un appareil administratif puissant (effectif de 72 personnes, budget de près de 10 millions de US dollars, alimenté par un prélèvement sur les factures (2,67%).

<sup>260</sup> BOTTON, Sarah ; de GOUVELLO, Bernard. « Réseaux et fragmentation urbaine : les services d'eau et d'assainissement dans la région métropolitaine de Buenos Aires ». À paraître. Projet de recherche (ATIP – CNRS) « Réseaux et fragmentation urbaine : regards croisés Nord - Sud », Mai 2005, 23 p.

<sup>261</sup> Analysée par les auteurs anti-privatisations comme une « capture économique » (capture du régulateur par l'opérateur), et par les auteurs de la Banque Mondiale comme une « capture politique » (capture du régulateur par la sphère politique locale). A ce propos, voir respectivement : ASPIAZU, Daniel; CATENAZZI, Andrea; FORCINITO, Karina. *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*. Buenos Aires: UNGS, colección Investigación, informe de Investigación n°19, marzo 2004, 175 p. Et ALCAZAR, ABDALA, SHIRLEY, 2002. *Op.Cit.*

Malgré la présence de nappes phréatiques de bonne qualité dans une majeure partie de l'agglomération, la solution d'un approvisionnement par forage d'un puits n'a pas été initialement considérée, donnant ainsi de l'importance au critère de proximité du réseau dans les attentes des futurs connectés. En ce qui concerne la connexion, le contrat spécifie l'obligation de se connecter au réseau une fois les travaux d'extension réalisés. La seule connexion envisagée est individuelle et domiciliaire, il n'existe pas de possibilité de bornes-fontaines ou de robinets collectifs. Hormis la réalité technique d'un approvisionnement en eau par forage d'un puits (avant que les travaux de l'entreprise n'atteignent la zone concernée), aucune alternative au réseau urbain d'eau n'est envisagée.

La norme technique « réseau unique » pourrait cependant impliquer une fragmentation technique *réseau / nappes* sans pour autant signifier de manière claire une différenciation dans la qualité de la ressource disponible. Le poids du contexte local voire micro local est considérable : par endroits, l'eau de réseau circule dans des installations anciennes alors que l'eau du sous sol est d'extrêmement bonne qualité, dans d'autres endroits, le service de distribution d'eau en réseau est d'une qualité absolue (normes de potabilité, pression, etc.) alors que le sous-sol offre une eau extrêmement polluée, inapte à la consommation voire à un usage domestique. Les configurations du sous-sol et la pollution des nappes (taux de nitrates en particulier) sont extrêmement variables. Doit-on en déduire que la norme « réseau » est homogène dans la pratique ?

Il existe, ou il a existé, surtout dans les premiers temps de la concession, une différence notoire entre le centre et l'extrémité du réseau (par exemple, explosion de canalisations trop vétustes qui ne supportaient pas les nouvelles normes de pression). La confrontation au terrain a rapidement engendré certaines entorses au principe d'unicité du réseau. En effet, l'image que l'entreprise a voulu donner dès sa prise de fonction reposait largement sur la continuité du service pendant le premier été suivant la signature du contrat. Cette nécessité opérationnelle visant à donner un signal fort à l'ensemble des usagers quant à la qualité de service a très vite dépassé le paradigme technique du « tout réseau » dont l'entreprise se targuait. AASA s'est empressée d'ouvrir de nouveaux puits (stations principales et puits de réinjection) dès l'été 1993, afin d'éviter un manque d'eau généralisé dans le réseau. Cette mesure a permis une continuité dans l'approvisionnement durant tout l'été 1993, ce qui ne s'était pas produit

depuis plus de quinze ans<sup>262</sup>. De plus, le principe du « tout réseau » a peu à peu cédé la place à des aménagements contractuels dans les zones où l'eau des nappes était de bonne qualité. Notons néanmoins que l'idée d'une seule technique d'approvisionnement est partiellement remise en cause avec la signature de projets, comme par exemple le programme Agua+Trabajo<sup>263</sup>.

En ce qui concerne le tarif, ici aussi l'héritage d'OSN est considérable. Au moment de la signature du contrat de concession, la norme tarifaire en vigueur reposait sur un principe de forfait<sup>264</sup> et sur le système de *canilla libre*, présenté précédemment. Le système tarifaire (redistributif) à l'œuvre du temps de l'entreprise publique est toujours en vigueur aujourd'hui, de même que la fréquence (bimensuelle) de la facturation. Notons à cet égard que les effets redistributifs du modèle tarifaire sont largement remis en cause par la vétusté et la faible fréquence de l'actualisation des relevés servant de base à l'évaluation des coefficients de zone. Une augmentation peut être demandée par l'entreprise suite à une augmentation de plus de 7% des coûts<sup>265</sup>. Le système de subventions croisées régit donc le financement de l'exploitation (tarif) mais aussi comme nous l'évoquerons ultérieurement le financement de l'expansion des réseaux (depuis la renégociation de 1997)<sup>266</sup>.

**Tableau 20 - Mode de tarification à l'œuvre chez AASA**

Fondé sur la propriété	Fondé sur la consommation
<p>Le tarif basique est un vecteur composé de plusieurs facteurs dont l'indice de réduction K, pondéré par les composants restants du tarif =</p> <p>Z : Coefficient Zonal (valeur du terrain)</p> <p>TG : Tarif Général pour chaque service</p> <p>SC : Superficie Couverte</p> <p>E : facteur de qualité de l'habitation</p> <p>ST : Superficie du Terrain.</p> <p>A quoi s'ajoute le tarif de base bimestriel minimum (TBB)</p>	<p>Cette tarification s'applique à un pourcentage très réduit d'utilisateurs : un peu plus de 500 000 compteurs existent en tout sur la concession et concernent surtout les utilisateurs industriels.</p> <p>Il est calculé comme suit :</p> <p>Un forfait de 50% de ce que paierait un utilisateur aux mêmes caractéristiques (avec l'autre système) + (à partir de 30 mètres cubes) une charge variable appliquée à la consommation (selon les tarifs au mètre cube définis par OSN) ;</p>

<sup>262</sup> FAUDRY, 1999. *Op. Cit.*

<sup>263</sup> Que nous évoquerons plus en détail en deuxième partie de thèse (chapitre 4).

<sup>264</sup> Une facturation à la consommation aurait impliqué l'existence ou l'installation de compteurs. En 1993, seulement 20% des utilisateurs disposaient d'un compteur et 1% étaient facturés à la consommation.

<sup>265</sup> IDELOVITCH, Emanuel. « La transición de servicio público a operación privada. El caso de Buenos Aires ». In: MARIN BERNAL, Rodrigo. *Economía del agua y sector privado*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, enero 1996, 208 p., pp.141-183.



<p>On obtient la formule suivante pour le tarif bimensuel de base : <math>TBB = K \cdot Z \cdot TG (SC \cdot E + ST/10)</math></p> <p>TBB minima + 2,67% pour le financement du régulateur + TVA (18% puis 21%)<sup>267</sup>.</p>	<p><i>L'installation de compteurs est obligatoire pour les clients industriels et grands comptes, et pour la vente de l'eau en bloc ; pour les clients résidentiels, elle est optionnelle et aux frais du demandeur (l'entreprise AASA ou l'utilisateur, selon le cas).</i></p>
--	---

Source : élaboration par l'auteur d'après : AZPIAZU et alii, 2004. et ALCAZAR et alii, 2002. Op. Cit.

### 2.3.3. Principaux résultats de la gestion d'Aguas Argentinas S.A.

Les premières années de gestion d'Aguas Argentinas ont été marquées par de profondes réorganisations en interne (en particulier du fait des 3610 départs volontaires, de l'arrivée des expatriés de La Lyonnaise des Eaux) issues à la fois de nouvelles politiques gestionnaires (normalisation de la gestion, du recouvrement des factures, nouveaux systèmes de gestion de la clientèle, etc.) et d'une nette amélioration du niveau de service. Outre la continuité dans l'approvisionnement dès le premier été, d'autres indicateurs de service ont montré des résultats encourageants. Le pourcentage de clients bénéficiant d'une pression conforme aux normes de qualité est passé de 17% à 54%, le temps moyen de réparation des fuites est passé de 180h à 48h et la durée moyenne des coupures d'eau est passée de 7h en 1994 à 5h30 en 1995. L'entreprise a également réussi à dépasser, pour les trois premières années, les objectifs fixés dans le contrat en matière d'extension des réseaux d'eau et d'assainissement<sup>268</sup>.

Dès la deuxième année de gestion, l'entreprise avait demandé des révisions tarifaires du fait de l'inflation, d'une part, et de l'accélération du programme d'investissements d'autre part<sup>269</sup>. À ce titre, elle a obtenu, en 1994, une augmentation du tarif de 13,5% et des augmentations des charges de connexion et d'infrastructures (pour la connexion : 83,7% pour l'eau et 42% pour l'assainissement ; pour l'infrastructure : 38,4% pour l'eau et 45,6% pour

<sup>266</sup> Au moment de la prise de concession, le financement de l'expansion devait être pris en charge par les nouveaux connectés (via une charge « Infrastructure et connexion »). Suite à des distorsions économiques flagrantes, les modalités en furent renégociées en 1997. Depuis lors, il repose sur une participation de l'ensemble des usagers du réseau (via une charge « service universel » (SU)).

<sup>267</sup> Le tarif fait ensuite la distinction entre les usagers résidentiels, non résidentiels (et selon s'ils comptent plus d'une unité d'habitation), et les terrains vagues : chaque catégorie possède des valeurs de coefficients distinctes.

<sup>268</sup> Cette donnée peut cependant être relativisée du fait de l'intégration du réseau de la municipalité de Quilmes en 1994 et de la prise en compte de la densification du réseau existant et de la régularisation des branchements clandestins dans les calculs.

<sup>269</sup> Accélération contestée ultérieurement par le régulateur. Pour plus de précisions à ce sujet, voir : FAUDRY, 1999. Op.Cit.

l'assainissement<sup>270</sup>). Parallèlement, des changements institutionnels extérieurs à la concession<sup>271</sup> ont rendu inéluctable le scénario d'une révision contractuelle prochaine.

A partir de la quatrième année de gestion, des difficultés ont été ressenties dans l'extension des réseaux du fait d'un blocage des mécanismes de financement prévus dans le contrat. Le contrat de concession prévoyait initialement une prise en charge du financement de l'extension des infrastructures uniquement par les nouveaux connectés (via une taxe CIC : « charge d'infrastructure et connexion ») selon un principe d'*usager-payeur*. Suivant cette logique, les premières expansions avaient donc principalement concerné des zones économiques rentables (surtout au nord de la concession) qui pouvaient supporter la lourdeur des coûts d'expansion créant, de fait, plusieurs phénomènes de fragmentation : d'une part entre les habitants de la capitale, déjà desservis, bénéficiant d'une meilleure qualité de service<sup>272</sup> sans surcoût, et les habitants des zones périphériques devant assumer le coût important de l'expansion des réseaux et, d'autre part, entre habitants de la périphérie, ayant ou non priorité pour les travaux de desserte en fonction des projections de rentabilité effectuées par l'opérateur.

Cependant, suite à des distorsions économiques flagrantes et à une forte mobilisation des « hors réseaux » ou des nouveaux connectés dans l'impossibilité de payer<sup>273</sup>, les modalités du coût de la connexion ont dû être renégociées en 1997 à la demande de l'entreprise. Le processus ne s'est pas fait sans heurt : d'un côté, le régulateur reconnaissait la nécessité de modifier le système de financement de la concession, de même que le plan directeur d'assainissement mais il reprochait à l'entreprise de ne pas respecter ses engagements et souhaitait, de ce fait, remettre en cause l'adjudication, de l'autre côté, l'entreprise demandait au concédant une renégociation du contrat originel.

Le 7 novembre 1997, le décret entérinant le protocole d'accord entre l'entreprise et l'Etat concédant (à travers les deux ministères : travaux publics et ressources naturelles) a été signé,

---

<sup>270</sup> ABDALA, SPILLER, 1999. *Op.Cit.*

<sup>271</sup> Adhésion de l'Argentine à la convention internationale pour la prévention de la pollution maritime, projet de mise en cohérence du plan directeur d'assainissement et du plan de gestion environnementale d'une rivière, etc. voir : FAUDRY, 1999. *Op.Cit.*

<sup>272</sup> Réparation et entretien des réseaux de la capitale et de l'usine de traitement.

<sup>273</sup> Résistance au paiement du CIC de près de 80 000 foyers, manifestations largement médiatisées, constitution progressive d'association d'habitants non connectés. Non seulement le paiement des charges – rendu encore plus difficile suite aux augmentations successives – était inenvisageable pour la majorité des ménages à connecter, mais il était, en plus, devenu obligatoire depuis 1993.

sans que le régulateur ne soit associé au processus ni à la décision de renégociation. Depuis lors, le financement de l'expansion des réseaux repose sur une participation de l'ensemble des usagers du réseau - *via* deux nouveaux mécanismes : la charge d'incorporation au service (CIS) qui vient remplacer la CIC et une charge nouvelle de « service universel et environnement » (SUMA).

Il en résulte une légère augmentation de la facture pour les usagers déjà connectés et une baisse importante du coût de connexion pour les nouveaux usagers.

**Tableau 21 - Comparaison des coûts moyens par facture d'eau (bimensuelle) avant/après 1997**

		<b>Avant</b>	<b>Après</b>
Coût moyen pour les usagers déjà connectés	Services d'eau et d'ass.	30,00	30,00
	Frais de régulation	0,80	0,80
	Taxe SUMA	-	6,00
	VAT	5,46	7,72
	<b>Total</b>	<b>37,26</b>	<b>44,52</b>
Coût moyen pour les nouveaux usagers (seulement eau)	Services d'eau et d'ass.	6,00	6,00
	Frais de régulation	0,16	0,16
	Taxe SUMA	-	3,00
	Charge CIS	-	4,00
	Charge d'infrastructure	44,00	-
	VAT	10,53	2,76
	<b>Total</b>	<b>60,69</b>	<b>15,92</b>

Source : élaboration par l'auteur à partir de : ALCAZAR et alii, 2002 (d'après : La Nación du 24 février 1998)

Le SUMA comprend deux parties: SU pour « service universel » et MA pour « environnement » (*medio ambiente*). Le SU consiste en une augmentation générale de la facture pour l'ensemble des clients afin de financer l'expansion dans les zones non desservies ; le MA est un montant destiné à financer les travaux pour la protection de l'environnement. Malgré un discours orientés vers un retour à la solidarité territoriale, la création du SUMA (surtout pour sa composante SU) a été à l'origine de nombreux débats très médiatisés entre responsables politiques locaux et de diverses actions en justice, du fait de l'enjeu qu'il représente.

#### **Encadré 6 – Concepts et évolutions des modalités de financement de l'expansion**

##### **Le CIC : taxe « Infrastructure et Connexion » (*cargo de Infraestructura y conexión*)**

(Art 40 du régime tarifaire, décret n°187/93 du 22/04/93)

Il permet le financement du coût du réseau à domicile construit par le concessionnaire et la fourniture conjointe des nouvelles connexions, autant pour la prestation du service d'approvisionnement en eau potable que pour celui d'évacuation des eaux usées, dans les zones d'expansion concernées.

Le financement autorisé aux usagers devra considérer le paiement correspondant dans le terme de deux ans, en *cuotas* (fractions du paiement) bimestrielles, égales et consécutives. La facturation s'effectuera avec celle des deux services prêtés aux usagers, en faisant apparaître clairement le montant. La valeur de référence moyenne de cette charge, par immeuble, s'élève à 325 pesos pour le financement du réseau d'eau potable à domicile et la fourniture de connexion, et de 460 pesos pour le financement du réseau d'assainissement.

30/06/94, Résolution ETOSS n°81/94, augmentation des tarifs de 13.5%, augmentation du CIC,

03/05/95, Résolution ETOSS n°83/95, augmentation du CIC.

13/12/95 : Résolution ETOSS n°183/95 : réduction du CIC de 14.59% (composante réseau) en conséquence du décret n° 292/95 sur la réduction des contributions patronales.

22/12/97 : Résolution ETOSS n°131/97, convocation pour une révision extraordinaire des tarifs (clause 11.11.4 du contrat de concession).

19/12/97, le Ministère de l'Economie et des Travaux Publics, à travers la résolution n°137/97, a établi les règles relatives à l'accréditation et à la réintégration du CIC.

**CIC => CIS + [SU+MA]**

***Le CIS : taxe d'incorporation au service (cargos de incorporación al servicio, 1997)***

Il est composé de 30 *cuotas* bimestrielles de 4 pesos par service à partir de l'intégration du client au réseau : « un montant inférieur à la précédente charge de connexion et avec des meilleures facilités de paiement ».

Il s'applique uniquement aux unités fonctionnelles qui sont ou seront concernées par les PMES (*plan de mejoras y expansion de servicios*) mis en œuvre et financés par le concessionnaire depuis le début de la concession. Cette valeur se paiera pendant 5 ans et, dans le cas où les usagers n'auraient pas encore incorporé le service, prendra effet à partir de la période de facturation suivant l'année de connexion au service.

A partir du 01/11/97, s'appliquera une charge fixe de 4 pesos par facture, par service et par unité fonctionnelle concernée (terrains vagues inclus).

***Le SUMA : taxe « service universel et Environnement » (Servicio Universal –Medio Ambiente) (1997)***

Les objectifs de cette taxe sont de :

- couvrir le financement du coût du réseau à domicile et de la fourniture de nouvelles connexions correspondantes au service d'approvisionnement en eau potable et au service d'assainissement dans les zones d'expansion de la concession qu'intègre le PMES,

- couvrir la différence de financement nécessaire pour exécuter les investissements quinquennaux sous le titre de « biens d'usage affectés au service », qui dérivent du PSI (*plan saneamiento integral*).

Le SUMA s'applique de manière uniforme dans chaque unité fonctionnelle (terrains vagues inclus) et pour chaque service. Sa valeur se déterminera tous les 5 ans et ne pourra, en aucun cas, dépasser les 3 pesos.

La valeur initiale du composant de SUMA qui est destinée à financer le premier objectif (SU), à partir du 01/11/97 est une charge fixe de 2.01 pesos par facture, par unité fonctionnelle ou par service, montant qui sera en vigueur jusqu'au 31/12/2003. L'ETOSS vérifiera tous les ans l'accomplissement de l'expansion et ajustera, si nécessaire la valeur du composant.

Pour le financement du deuxième objectif (MA), le composant de SUMA sera fixé par le secrétariat aux ressources naturelles et au développement durable.

Au 29/10/98, la valeur du MA est fixée à 0.99 pesos.

Au 31/12/98 (suite à l'augmentation du coefficient k du tarif), SU= 2.12 pesos et MA= 1.04 pesos.

Source: élaboration par l'auteur d'après: Memoria y Balance AASA, 1997.

En définitive, la création du SUMA et la renégociation de 1997 sont venues rétablir une certaine forme de solidarité territoriale, altérant pour beaucoup les effets d'inégalité sociale inhérents au principe de l'*usager-payeur*. L'émergence de ce nouveau concept remet en cause les principes du « consommateur payeur » édictés par les institutions internationales (BM et FMI) au début des années 1990. Cependant, la mise en œuvre du SUMA comme mesure

permettant un certain « rattrapage » et de ce fait moins de fragmentation au sein de la concession n'est partagé ni par les analystes anti-privatisation<sup>274</sup>, qui l'interprètent comme une manière, pour l'entreprise, de transférer aux usagers le poids de ses promesses d'investissements en augmentant la facture d'eau - pour les usagers déjà connectés – ni par les fervents défenseurs de la doctrine néo-libérale qui analysent le SUMA comme une mesure démotivante pour l'entreprise donc inefficace socialement et non durable<sup>275</sup>. Ces deux approches mènent à des résultats contrefactuels puisque, dans la situation antérieure à 1997, la concession était arrivée à un point de blocage du fait de l'impossibilité de payer des futurs usagers. Le principe de réalité méritait donc d'être resitué en première ligne de l'analyse.

L'introduction d'un principe de solidarité territoriale a clairement mis en évidence des conflits d'intérêts entre population desservies et populations à desservir. Dès 1997, des procédures judiciaires ont été enclenchées à l'encontre du régulateur et de l'Etat concédant. De son côté l'opérateur a arrêté tous les projets d'extension des réseaux dans la périphérie.

Une fois le projet de renégociation entériné en novembre 1998, la tension n'a fait qu'augmenter, exacerbée par une demande de l'opérateur, quelques mois auparavant, d'augmenter les tarifs. En témoignent les différents débats (entre ministères, secrétariats d'Etat, partis politiques, députés, association d'usagers, etc.), les titres de la presse (« L'eau divise le pays » *La Nación* du 17 août 1998) et l'action de l'*ombudsman* (défenseur du peuple argentin)<sup>276</sup> dénonçant l'application de la composante SU de la charge SUMA<sup>277</sup>, prenant ainsi le relais des revendications des associations d'usagers, clairement constituées d'habitants de la capitale (desservie) réticents à *payer pour les autres*.

Ce conflit, né de la création du SUMA, a également marqué l'entrée d'un nouvel acteur sur la scène de la régulation, l'utilisateur, et a consolidé les associations de défense des usagers (classe moyenne vivant dans des zones desservies, pour la plupart), de même que l'organisation des

---

<sup>274</sup> ASPIAZU, CATENAZZI, FORCINITO, 2004. *Op.Cit.*

<sup>275</sup> Puisqu'elle « supprime la motivation principale de l'entreprise à étendre le service aux populations pauvres (qui paient désormais en dessous du coût marginal) ». Voir : ALCAZAR, ABDALA, SHIRLEY, 2002. *Op.Cit.*

<sup>276</sup> SCHNEIER-MADANES, Graciela. « Conflicts and the Rise of Users' Participation in the Buenos Aires Water Supply concession, 1993-2003 ». In: COUTARD, Olivier; HANLEY, Richard E., ZIMMERMAN, Rae. *Sustaining urban networks. The social diffusion of large technical systems*. London-New-York: Routledge, 2005, 239 p, pp.151-171.

<sup>277</sup> Comme une forme cachée d'impôt puisque appliqué à l'ensemble des usagers de la concession.

associations de la périphérie « plus territorialisées »<sup>278</sup>. L'activisme des associations, la médiatisation et la politisation des débats ont favorisé l'émergence de la figure de « l'utilisateur de service public » comme véritable acteur de la renégociation, confortant le régulateur dans sa décision d'organiser une première « audience publique de l'eau » en 1999 consacrée à la participation des usagers et de créer, dans la foulée, une commission des usagers au sein de l'ETOSS (dont la mission initiale est uniquement consultative)<sup>279</sup>.

Parallèlement, la renégociation de 1997 a été l'occasion pour l'entreprise d'obtenir une suspension des sanctions et amendes demandées par le régulateur depuis le début de l'exercice de l'activité<sup>280</sup>, de même qu'une redéfinition du plan d'assainissement intégral (PSI). A cet égard, les nouvelles dispositions ont été largement favorables à l'opérateur : les objectifs généraux étant maintenus mais les délais pour le traitement des rejets se trouvant allongés d'une dizaine d'années et les pourcentages de population à raccorder à l'assainissement, quant à eux, réduits. Pour le réseau d'eau potable, les délais de raccordement des populations et de rénovation de deux conduites majeures ont également été repoussés<sup>281</sup>. Les dispositions concernant la demande de hausse des tarifs ont été assouplies, permettant à l'opérateur un recours plus fréquent à cette modalité<sup>282</sup>.

Comment évaluer alors les résultats de la gestion d'*Aguas Argentinas* ? En premier lieu, force est de constater l'échec de la préparation minutieuse du contrat et de la mise en place d'une institution puissante de régulation. Le déroulement et l'issue de la négociation de 1997 ont, en effet, sonné le glas, des illusions d'exhaustivité de l'encadrement de l'activité par le contrat

---

<sup>278</sup> SCHNEIER-MADANES, Graciela. « Conflits de l'eau à Buenos Aires : les enjeux urbains ». In : SCHNEIER-MADANES, Graciela ; De GOUVELLO, Bernard. *Eaux et Réseaux, les défis de la mondialisation*. Paris: IHEAL, 2003, 346 p, pp.183-198 (p.188)

<sup>279</sup> LOPEZ, Andrea. El Ente tripartito de Obras y Servicios Sanitarios –ETOSS- Condiciones Institucionales para la Implementación del Programa “Carta Compromiso con el Ciudadano”. Buenos Aires: INAP, Dirección de Estudios e Información, octobre 2001, 43 p.

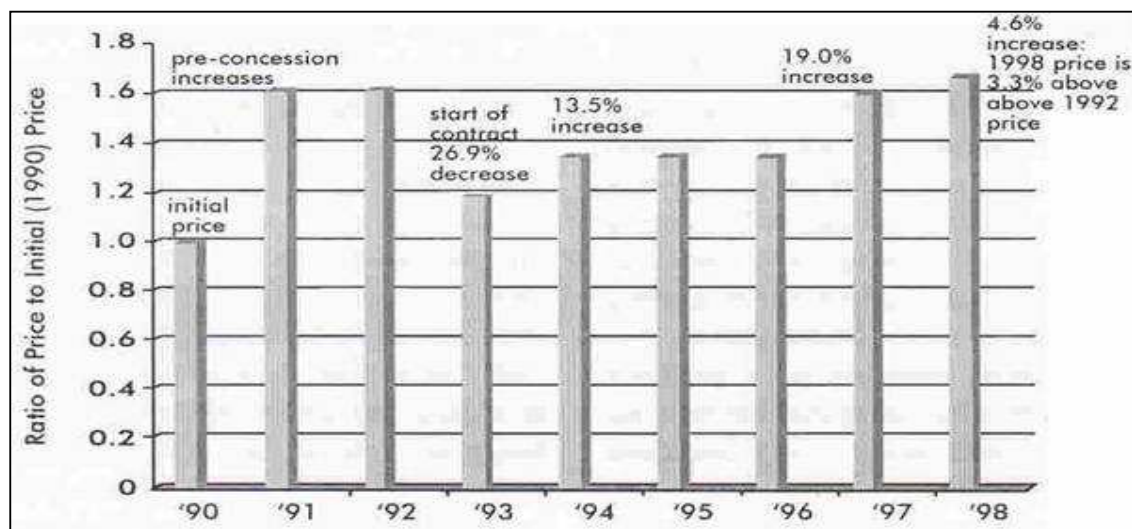
<sup>280</sup> A cet égard, D. Faudry précise que « Les pénalités relatives à la deuxième année de concession (1994-1995) sont effacées parce qu'ayant été reversées aux usagers à travers des déductions sur les factures, celles de la troisième année compensées par des travaux financés par *Aguas Argentinas* dans un projet d'aménagement urbain, pour un montant équivalent et celles de la quatrième année effacées puisque la re-négociation des objectifs et des règles économiques de la concession, décidée à ce moment, leur enlevait leur fondement » . FAUDRY, 1999. *Op. Cit.* (p.12-13)

<sup>281</sup> FAUDRY, 1999. *Op. Cit.*

<sup>282</sup> Outre les deux modalités préexistantes (ordinaires suite aux révisions des montants d'investissements et extraordinaires en cas d'augmentation des coûts de plus de 7%), le protocole signé en novembre 1998 prévoit quatre nouveaux types de recours : révision annuelle sur la base de l'évolution des prix aux Etats-Unis ; révision quinquennale pour réviser l'équilibre économique de la concession ; révision extraordinaire en fonction des modifications de programmes d'investissements, de changements fiscaux ou de taux de change ; révision en cas de force majeure. (FAUDRY, 1999. *Op. Cit.*)

initial et de projections résolument trop optimistes. En second lieu, le critère de sélection de l'opérateur (variation du tarif) a lui aussi connu un revers de fortune au regard des augmentations successives de tarif depuis la prise de concession<sup>283</sup>.

**Graphique 11 - Les augmentations du prix de l'eau à Buenos Aires (ratio : base 1990)**



Source : ZERAH et alii, 2001.

Cependant, il est indéniable que les résultats opérationnels de la gestion d'*Aguas Argentinas* ont été extrêmement probants au regard de la situation antérieure. En 2003, dix ans après le début de la concession, *Aguas Argentinas* avait augmenté de 36% la population connectée au réseau d'eau et de 26% la population connectée au réseau d'assainissement.

**Tableau 22 - Principaux résultats techniques et commerciaux de la gestion d'AASA (1993-2003)**

	Eau	Assainissement
Nouveaux habitants connectés depuis 1993	2 078 600	1 240 830
Total habitants connectés en 2003	7 836 500	5 904 500
Rénovation et réhabilitation de canalisations	1390 km	611km
Nouvelles canalisations	2865 km	1449 km
Total canalisations en 2003	16 000 km	9350 km
Usines	2 grandes usines de potabilisation équipées et modernisées (San Martín + Belgrano) Incorporation en 2001 de l'usine	2 usines de traitement des eaux usées (Sud-Oeste : rénovée et automatisée, San Fernando : construite par AASA)

<sup>283</sup> A cet égard, D. Faudry précise : « Un peu plus de cinq ans après la signature d'un contrat qui prévoyait une réduction du prix de l'eau de 26,9% et sa stabilité à ce niveau pendant 10 ans, ce prix a augmenté de 21% (sans compter le SUMA) ». FAUDRY, 1999. *Op. Cit.* (p.13)

	Dique Luján.	
Production d'eau et capacité de traitement	Production de plus de 4 millions de mètres cube d'eau/jour	Traitement de 80 milliards de mètres cube d'eaux usées par an.
Relation commerciale	21 agences commerciales. Une centrale d'appel téléphonique (160 employés)	

Source : élaboration par l'auteur à partir de: AASA.10 años de gestión para un servicio esencial, 2003.

Dans le secteur de l'eau, la confrontation du contrat à la réalité du terrain a rapidement mené à des ajustements et des redéfinitions. Ce « pilotage à vue » du contrat s'est avéré nécessaire du fait des postulats résolument trop optimistes issus des doctrines néolibérales qui faisaient reposer l'équilibre et la viabilité de la concession sur les seules ressources financières du secteur privé.

Il a donné prise à de nombreuses critiques *anti-privatisation* ou *alter mondialistes* dont les analyses trop simplistes<sup>284</sup> (en particulier : confusion entre la privatisation des ressources<sup>285</sup> et privatisation des services publics<sup>286</sup>, amalgames entre situations des pays développés et des pays en développement, préconisation d'un droit à l'eau gratuite, présupposé que la logique privée conduit nécessairement à refuser de servir les pauvres, revendication d'un retour à l'étatisation des services, etc.) ont éludé les principaux éléments du débat en particulier la volonté politique des pouvoirs publics nationaux d'offrir un accès véritablement universel aux services urbains essentiels.

<sup>284</sup> Telles que présentées par Bernard Barraqué à l'occasion de sa présentation : BARRAQUÉ, Bernard. « Eau (et gaz) à tous les étages : comment les Européens l'ont eue et comment le Tiers monde pourrait l'avoir ? ». In : *Séminaire de l'IDDRI « Accès aux services essentiels dans les PED », Paris, 14 janvier 2005.*

<sup>285</sup> Privatisation du marché de l'eau.

<sup>286</sup> Privatisation du marché de services publics.



### **3. la question sensible des quartiers défavorisés : un nouveau mode d'accès aux services conditionné par les opportunités et les risques du marché**

Pour les quartiers défavorisés de l'agglomération, l'arrivée de la libéralisation des marchés a été perçue, d'une part, d'un œil extrêmement méfiant en ce qui concerne les pratiques des entreprises (par rapport aux tarifs, en particulier ou aux pratiques de coupure de service – nombreux scandales au début des privatisations suite aux coupures d'énergie électrique ou d'eau), mais aussi, comme une opportunité d'être intégrés comme de véritables clients, dans une logique commerciale traditionnelle (avec les contraintes que cela implique) qui leur permettrait d'avoir un service régulier et continu, sur lequel ils pourraient effectuer des réclamations. L'arrivée des privatisations sonne le glas du clientélisme politique et des pratiques paternalistes d'assistance auprès des populations les plus démunies mais les met face à l'épreuve d'une véritable intégration dans un cycle commercial, et de cette manière, de l'ébauche d'une intégration sociale.

Cette situation reste relativement théorique et la mise en place des projets d'entreprise et de leur installation sur leurs zones de concession a connu une évolution relativement lente et chaotique. Pour la plupart des quartiers, la situation n'a pas encore évolué ou s'est améliorée relativement tard. Rappelons que cette évolution se situe dans les dix dernières années, c'est-à-dire assez récemment et que la dimension des concessions étant très importante, les effets des privatisations dans les quartiers pauvres ne sont pas encore arrivés dans toutes les zones de l'agglomération. Cependant, il est intéressant de noter le changement radical qu'implique une gestion privée des services publics sur la logique d'accès universel.

Comme de nombreux autres secteurs, ceux de "première nécessité", tels l'eau et l'électricité, sont alors passés aux mains d'opérateurs privés, posant, de ce fait, une série d'interrogations d'ordre "sociétal", allant bien au delà des traditionnelles problématiques du statut de l'utilisateur (usager/client) ou des nouvelles modalités de gestion (logique de rentabilité, concurrence, etc.). En effet, la privatisation des services de première nécessité a ceci de spécifique qu'elle pose la question d'une éventuelle intégration des "exclus" des anciens réseaux publics et qu'elle ouvre, de cette manière, le débat critique sur les définitions passées d'un service qui se voulait "universel".

« Qui sont ces exclus des réseaux ? », « Comment s'accommodent-ils de leur situation de débranchement ? », « Quel devenir leur proposent les nouveaux opérateurs de ces services ? » sont autant d'interrogations sur les fondements du pouvoir argentin qui soulignent les manquements des autorités publiques quant à un véritable projet politique d'universalité d'accès aux services urbains de première nécessité.

Cette situation a commencé à être perçue comme problématique au moment de définir les missions qui allaient être confiées aux opérateurs privés, Que faire des « débranchés » ? A qui allait incombier la responsabilité d'une telle situation ? Qu'exiger des nouveaux opérateurs dans les contrats de concession ? De quelle manière pouvaient-ils s'intéresser à l'intégration technico-commerciale de tels clients ?

La libéralisation de l'économie argentine et, de ce fait, le changement de statut des opérateurs de services publics a largement contribué aux glissements de représentation des quartiers « débranchés ». De « quasi-citoyens », ils passent alors à « clients potentiels ». La lecture que nous proposerons pour les secteurs de l'eau et de l'électricité repose sur le contraste fort des logiques d'action guidant les stratégies des opérateurs dans chaque secteur.

Comme nous l'analyserons plus en détail dans le chapitre suivant, dans le secteur de l'eau, l'opérateur a su jouer du manque de définition contractuelle pour les quartiers défavorisés et du défaut de politique sociale coercitive ou même incitative (dans la perspective d'un véritable projet d'accès universel au service) en saisissant l'opportunité commerciale que constituait la desserte des quartiers défavorisés. Cette opportunité d'extension des réseaux repose, en grande partie, sur une forte demande des habitants des quartiers, définie autour d'une véritable urgence sanitaire et d'une perspective de forte baisse des coûts d'approvisionnement en eau potable pour les populations.

Dans le secteur électrique, en revanche, le manque de politique sociale pour un accès universel au service a davantage servi de prétexte à l'opérateur pour entreprendre une gestion de type "défensive" face aux quartiers que pour saisir une opportunité de marché, comme dans le secteur de l'eau.

Dans le secteur des télécommunications, l'absence de volonté publique de prévoir un accès universel au service de téléphonie, couplée aux orientations stratégiques de l'opérateur ont

mené à une absence totale de réflexion et de pratique de gestion du service dans les quartiers défavorisés. Dans ce secteur, ces quartiers ne constituent ni une opportunité commerciale (les marchés porteurs sont identifiés ailleurs) ni un véritable risque pour l'activité qui nécessiterait la mise en place d'un dispositif gestionnaire spécifique.

## Conclusion du chapitre 2

Au-delà du simple exemple argentin, les modèles économiques néo-libéraux accompagnés des mesures d'« ajustement structurel », d'« assainissement des économies nationales » et de recherche d'« efficience des services publics » ont été, dans les années 1990, présentés par les institutions financières internationales comme des solutions « clés en main » pour le sauvetage des économies des pays en développement. Dans le domaine des services, la promotion des privatisations a eu pour effet une très vaste mise en pratique des préconisations de la Banque mondiale et le secteur privé a alors pu entamer sa « conquête du sud ».

Au niveau sociétal, les effets des transformations structurelles issues de ces nouveaux modèles ont été extrêmement difficiles à évaluer et l'Argentine constitue, à ce titre, un exemple paradigmatique. Si l'efficacité technique et économique des services urbains a largement été améliorée avec les privatisations, leur efficacité sociale est plus complexe à déchiffrer. En effet, on ne peut faire abstraction, dans une recherche portant sur les privatisations, des effets plus macros que le modèle néolibéral a eu sur la société argentine : des services urbains de meilleur standard, certes, mais dans une société appauvrie, des réseaux techniques plus performants mais inadaptés à la capacité de paiement des populations.

Paradoxalement, ce panorama a été très différent pour les populations en situation de grande pauvreté, notamment les habitants des quartiers *carenciados* de l'agglomération. En effet, le secteur privé n'a pas simplement contribué à améliorer les standards techniques des réseaux et l'efficacité organisationnelle des entreprises de services, il a également profondément transformé les paradigmes structurant la relation des opérateurs aux usagers, devenus clients. Dans le cadre précis de cette recherche, cette évolution, qui fait par ailleurs couler beaucoup d'encre dans de nombreuses disciplines, a présenté l'intérêt, pour les populations des quartiers défavorisés, de pouvoir se saisir d'un contexte nouveau afin de s'extraire des logiques clientélistes passées qui leur empêchaient un accès durable aux services essentiels. Une fois identifiée cette opportunité, les habitants des quartiers défavorisés ont dû attendre, pour pouvoir en bénéficier, l'étincelle qui allait déclencher, par effet de ricochet, une véritable prise de conscience, de la part des entreprises et des pouvoirs publics, de l'urgence à définir des solutions adaptées à une situation de non accès aux services essentiels qui durait depuis longtemps déjà. Les événements de décembre 2001 ont servi d'étincelle.



## Chapitre 3 :

# La crise du modèle néolibéral argentin : décembre 2001 et ses suites

### Plan du chapitre

#### INTRODUCTION DU CHAPITRE 3

#### 1. DEROULEMENT DE LA CRISE FINANCIERE, ECONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIALE

#### 2. LA SOCIETE ARGENTINE FACE A LA CRISE

##### 2.1. *La prolifération et la diversification des situations de pauvreté*

##### 2.2. *Les réponses sociales à la crise : une mobilisation générale, des revendications variées*

*Les mouvements de piqueteros*

*Les entreprises récupérées*

*Les réseaux de troc*

*Les assemblées de quartiers*

*Les escraches*

#### 3. LA DEVALUATION ET LE NOUVEL EQUILIBRE INSTABLE DES CONTRATS DE CONCESSION

##### 3.1. *Loi d'urgence économique, dévaluation et renégociations*

##### 3.2. *Le bouleversement des cadres d'action pour les entreprises*

##### 3.3. *Les effets de la crise sur l'accès des quartiers carenciados aux services*

#### CONCLUSION DU CHAPITRE 3



### Introduction du chapitre 3

S'il est toujours complexe d'identifier les origines d'une situation de crise, il est néanmoins possible d'en mettre en évidence les principaux déterminants. Le modèle de marché tel qu'il avait été mis en place en Argentine portait en lui les germes de ses déséquilibres et, donc, de ses limites. La libéralisation de l'économie argentine, dont les premières origines remontent aux politiques des dictatures militaires (1976-1983), n'a jamais été accompagnée d'une veille qui aurait permis de sonner l'alarme au vu de la détérioration rapide des principaux indicateurs d'équilibres sociaux. Au contraire, comme le précise P. Salama<sup>287</sup>, la libéralisation des années 1990, qui devait renforcer les économies latino-américaines, a été surtout extrêmement volatile et s'est caractérisée par une dépendance financière et technologique croissantes, des inégalités impressionnantes et en constante augmentation, un niveau de pauvreté très élevé et une extrême vulnérabilité des pauvres à des perturbations macro-économiques particulièrement fortes.

En Argentine, le « système Menem » a fonctionné, pour certains secteurs de la société, en particulier pour une partie de la classe moyenne, pendant quelques années. En effet, une large partie de la population, du fait du plan de convertibilité peso dollar, avait pu accéder à des standards de niveaux de vie relativement élevés, dignes du *primer mundo* au regard du reste de l'Amérique latine : nombreux achats à crédits (immobilier, automobiles, etc.), équipement des ménages (électroménager, informatique, etc.) et accès plus facile à de nouveaux loisirs (voyages à l'étranger, etc.). Pour autant, le modèle économique a rapidement montré des signaux de dysfonctionnement. Le succès incontestable du plan de convertibilité adopté au début des années 1990 s'est peu à peu converti en une « camisole de force »<sup>288</sup> enfermant la société argentine dans une spirale infernale d'accroissement de la dette externe, de réduction des dépenses publiques, de politiques de flexibilisation du travail (précarisation, temps partiel, réduction des salaires réels, etc.) entraînant une exclusion croissante des franges les plus démunies de la population. Cette large partie de la population, au sortir d'une ère industrielle qui avait permis de les constituer en une classe moyenne intégrée, s'est alors trouvée

---

<sup>287</sup> SALAMA, Pierre. « Après la décennie perdue, la décennie piégée par le libéralisme ». In : ROLLAND, Denis ; CHASSIN, Joëlle (ed.). *Pour comprendre la crise argentine*. Paris : L'harmattan, Horizons Amériques, 2003, 279 p, pp.22-25.

<sup>288</sup> Selon l'expression de Pierre Salama dans : SALAMA, Pierre. « Chronique d'une crise annoncée ». In : ROLLAND, CHASSIN, 2003. *Op.Cit.*, pp.48-55 (p.49)



totallement laissée pour compte et précarisée sous le régime libéral. A ce sujet, O. Battistini<sup>289</sup> précise qu'entre 1990 et 1999, alors que le PIB augmentait de 51,5%, dans le même temps, la brèche des revenus entre les 10% les plus riches et les 10% les plus pauvres de la population augmentait de 57%<sup>290</sup>. A partir de 1995, l'économie nationale a commencé à s'essouffler et des indicateurs sont devenus préoccupants, en particulier le montant de la dette et le taux de chômage en constante augmentation. La dépendance de l'Argentine vis-à-vis des institutions financières internationales s'est accompagnée d'un gonflement incontrôlé du montant de la dette et des intérêts, dont le remboursement a progressivement pris de plus en plus d'espace dans le budget de l'Etat. En outre, les exigences de ces institutions – privatisation des systèmes de protection sociale, réduction des dépenses de l'état via la réduction des traitements des fonctionnaires, des pensions et des retraites, etc. – au moment de l'octroi de nouveaux prêts, ont définitivement posé les marques d'une crise sociale profonde.

La détérioration progressive de la situation économique et sociale argentine s'est précipitée en fin de décennie pour aboutir, courant 2001, au panorama absolument catastrophique d'une société affaiblie et déstructurée essayant de « survivre » dans un contexte de récession accélérée : des taux de chômage jusque-là méconnus (taux officiel de 18,3% de la population active en octobre 2001, continuant à se dégrader jusqu'en 2002) ; une montée en puissance du sous-emploi (16,3% de la population active en octobre 2001)<sup>291</sup> poussant les travailleurs à chercher un deuxième voire un troisième emploi pour vivre, une précarité du travail devenant insoutenable (rémunérations à la baisse, flexibilisation généralisée de la durée et du prix du travail, raréfaction des couvertures sociales (santé et retraite<sup>292</sup>), augmentation considérable du travail « au noir ») et surtout une généralisation des situations de pauvreté et d'indigence.

---

<sup>289</sup> BATTISTINI, Osvaldo. « La democracia constituida sobre la violencia ». In: BATTISTINI, Osvaldo (coord.). *La atmósfera incandescente, escritos políticos sobre la Argentina movilizada*. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, Nov. 2002, pp.17-38.

<sup>290</sup> Données issues du rapport d'un consultant, publiées dans le journal Clarín du 23/06/2000.

<sup>291</sup> Soit, fin 2001, plus de 5 260 380 personnes ayant des difficultés d'emploi, plus d'un million de plus que fin 1999. D'après : PEÑALVA, Susana. *Les métamorphoses d'une « société salariale » : genèse et enjeux de la crise sociale et institutionnelle contemporaine en Argentine*. Paris : UNESCO, Gestion des Transformations Sociales, MOST, Document de travail n°64, 2003, 46 p.

<sup>292</sup> Début 2002, 36,5% des argentins ne bénéficient pas de couverture médicale et 67,2% de la population se trouvent exclus du régime de retraite. D'après : De PEÑA, Jean. « La dimension sociale de la crise argentine: éléments de réflexion ». *Espaces Latinos*, mai 2002, n°194, pp.16-17.

## 1. Déroulement de la crise financière, économique, politique et sociale

Après dix années d'exercice du pouvoir par C. Menem et de maintien à tout prix d'une politique ultra-libérale menant le pays au bord de la banqueroute et précarisant l'ensemble de la société, les Argentins ont choisi, lors des élections de décembre 1999, de porter F. De la Rúa à la présidence du pays (à la tête d'une coalition « la Alianza » regroupant le parti radical (UCR) et des partis de gauche, dont principalement le FREPASO) sur la base d'un programme promettant la sortie de la dépression et la lutte contre la corruption.

Cependant, le gouvernement De la Rúa, ne disposant que de très faibles marges de manœuvre, s'est limité à poursuivre la politique menée depuis dix ans par le ménémisme. Dès le mois de mai 2000, il a annoncé près d'un milliard de dollars de réduction budgétaire. A l'automne suivant, le vice président (C. Alvarez) a dénoncé des pratiques de corruption au sein du Sénat et démissionné marquant la fin de la légitimité de « l'Alliance ». Le mois de mars 2001 a été marqué par la nouvelle annonce d'un budget d'austérité (1,9 milliard de dollars d'économies pour 2001), entraînant la démission du ministre de l'Economie et la nomination, dans l'urgence, de D. Cavallo<sup>293</sup> aux rennes du ministère, ce dernier obtenant, le 29 mars 2001, l'octroi par le congrès de « pouvoirs extraordinaires » pour redresser l'économie.

La fin de l'année 2001 a marqué la chute définitive et irrémédiable de l'économie et de la société argentine, ponctuée par des mesures ou des événements n'ayant pour seul effet que d'accélérer le processus : réduction du budget fédéral et politique du « déficit zéro », salaires et pensions publiques réduits de 13% en juillet, émission à grande échelle de monnaies locales en août, défaite écrasante du parti du gouvernement aux élections législatives en octobre, augmentation incessante du risque pays atteignant 3490 points au 30/11/01, etc., jusqu'à l'annonce le 1<sup>er</sup> décembre 2001 du *corralito*, blocage des dépôts bancaires et limitation des retraits bancaires hebdomadaires à 250 pesos<sup>294</sup>, déclencheur des contestations massives de la part des épargnants argentins (principalement, les classes moyennes bénéficiaires du modèle ménémiste).

---

<sup>293</sup> L'homme de la convertibilité sous Menem (voir chapitre 2)

<sup>294</sup> Ce qui a eu, entre autres effets, des conséquences très lourdes pour le marché de l'emploi « au noir », qui compte près de la moitié des travailleurs argentins, les employeurs ne pouvant plus rémunérer leurs employés en liquide.

Le mois de décembre 2001 a constitué une rupture forte du fait des nombreuses et très diverses contestations de rue des classes populaires et des classes moyennes, privées de l'accès à leur épargne et sentant l'étau se resserrer<sup>295</sup>. La crise économique et sociale a donc rapidement conduit à une crise politique. Dès le 14 décembre, les premiers pillages de supermarchés ont eu lieu, dans le centre du pays, puis se sont répandus, par la suite, et transformés en émeutes dans l'ensemble du territoire, largement relayées par les medias, présentant les faits davantage comme une multiplication de signaux d'insécurité que comme l'expression d'une détresse sociale extrême.

Dans ce contexte de désordre généralisé, le 19 décembre, le président argentin a déclaré, lors d'une allocution télévisée (à 23h41), l'état de siège pour 30 jours afin de « mettre des limites [à] ceux qui sèment la discorde et la violence », discours en parfait décalage avec les fortes attentes de la population et à l'origine de protestations et de manifestations populaires de grande ampleur (« mobilisation populaire massive de caractère multi-classe, spontanée et pacifiste » selon les termes de D. Aspiazu<sup>296</sup>) : *cacerolazos*<sup>297</sup> -concerts de casseroles- en signe de contestation, sévèrement réprimées par les forces de l'ordre (27 morts).

---

<sup>295</sup> À titre d'exemples, rappelons la diversité des mobilisations de rues avant l'explosion du 19 décembre: le 12 décembre, manifestation organisée par la CGT dissidente et par les partis de gauche (5000 personnes), simultanément, manifestation à l'appel de l'ATE et de la CTA (marche vers la place de Mai, 1000 personnes) où Luis D'Elia, leader *piquetero* « appelle les classes moyennes qui protestent chez elles à sortir dans la rue », *cacerolazos* initiés par des commerçants et suivis par des riverains, de nombreux *piquetes* en province ; le 13 décembre : septième grève générale contre la politique du gouvernement (suivie à 60%), manifestations de fonctionnaires ; le 14 décembre : premiers pillages de supermarchés en province, des instituteurs et employés publics tentent de prendre le siège d'une banque pour obtenir leurs salaires ; les 15, 16, 17 décembre : multiplications des pillages de supermarchés, grève des chemins de fer, protestations de commerçants, manifestation des danseurs de l'opéra, *piquetes* en province pour obtenir de l'aide alimentaire. Le 18 décembre : les pillages s'intensifient, 19 décembre : les pillages se rapprochent de la capitale, tous les commerçants du centre ferment leur magasin. D'après : GONZALEZ ALEMAN, Marianne. « Prendre la rue, une tradition argentine, 19 et 20 décembre 2001 ». In: ROLLAND, Denis; CHASSIN, Joëlle (ed.). *Pour comprendre la crise argentine*. Paris: L'Harmattan, 2003, 279 p, pp.149-168.

<sup>296</sup> ASPIAZU Daniel, SCHORR Martín: « Privatizaciones, la renegociación de los contratos entre la administración Duhalde: ¿Replanteo integral de la relación estado-empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas? ». *Realidad Económica*, Janvier-Février 2003, n°193, Buenos Aires.

<sup>297</sup> Forme d'action collective spécifique « Le schéma est souvent le même: les *vecinos* commencent par se mettre à leur balcon ou sur le pas de leur porte, puis ils se réunissent au coin des rues et décident de s'acheminer ensemble vers la place ou l'avenue principale de leur quartier. De là, une majorité de participants forment une colonne spontanée se dirigeant vers les centres principaux de la ville ». Selon GONZALEZ ALEMAN, 2003. *Op.Cit.*

**Photos 1 - Manifestation spontanée du 19 décembre 2001 (place du Congrès, Buenos Aires)**



Source: Photo A. Pinto (19/12/01)



Source: Photo H. Farro (19/12/01).

Ces mouvements de protestation de rue, expression d'un désir de changement dans l'action et la représentation politique de la société, s'inscrivent dans une longue tradition culturelle argentine de la deuxième moitié du vingtième siècle consistant, à l'instar de la journée du 17 octobre 1945<sup>298</sup>, à occuper l'espace public en signe de « franchissement de la frontière symbolique et sociale qui existe entre la banlieue et la capitale ». Ces mobilisations se sont prolongées après la nuit du 19 décembre et ont été à l'origine de la chute du gouvernement (d'abord, fuite en hélicoptère du ministre de l'économie Domingo Cavallo le 20 décembre puis démission du président de la république Fernando De la Rúa le 21 décembre), laissant le pays dans un chaos absolu.

En quelques jours, se sont succédés cinq présidents à la tête du pays : R. Puertas (le 21 décembre) pour le premier intérim, puis le péroniste A. Rodríguez Saá (le 23 décembre), élu par le congrès, puis, suite à la démission de ce dernier (le 31 décembre 2001), E. Camaño pour le deuxième intérim avant E. Duhalde (le 1er janvier), ancien gouverneur de la province de Buenos Aires, qui est resté au pouvoir jusqu'aux élections présidentielles du printemps 2003. Pendant ce court laps de temps, le 03 janvier 2002, l'Argentine était déclarée en cessation de paiement (*default*) des intérêts de la dette externe.

<sup>298</sup> Où les masses laborieuses de banlieue ont envahi le cœur de la ville élégante (place de Mai) pour demander la libération de Perón. D'après : GONZALEZ ALEMAN, 2003. *Op.Cit.*

L'équipe intérimaire au pouvoir (président péroniste Eduardo Duhalde), en attendant la tenue de nouvelles élections, a décidé en Janvier 2002 de dévaluer la monnaie nationale (le peso argentin) en la détachant du dollar américain. La loi dite « d'urgence publique et de réforme du régime de change »<sup>299</sup>, a définitivement transformé le profil de l'économie argentine en marquant la fin du modèle de convertibilité. En effet, cette loi stipule non seulement la dévaluation de la monnaie nationale mais également l'alignement de l'ensemble des contrats définis en US Dollars à cette dévaluation, faisant basculer l'économie nationale dans une dynamique nouvelle de « pésification ».

Avant d'analyser en détail les effets déstabilisateurs de la *pésification* sur les équilibres économiques et particulièrement sur les équations contractuelles régissant la gestion des services urbains privatisés, il est incontournable de présenter les profonds bouleversements sociétaux que la décennie 1990 a progressivement engagés et qui se sont cristallisés au moment de la crise de fin 2001.

---

<sup>299</sup> Loi n°25.561 adoptée le 06 janvier 2002

## 2. La société argentine face à la crise

En effet, si la crise a permis de rendre visible à l'échelle internationale des situations de détresse de la grande majorité des Argentins, elle ne permet pas d'expliquer, à elle-seule, l'effondrement de la société ni la paupérisation massive dont ont été victimes une grande partie des Argentins. Nous avons évoqué précédemment la façon dont le modèle néolibéral et les réformes structurelles successivement appliquées dans le pays avaient permis une croissance économique pendant les premières années alors qu'ils portaient déjà en eux les germes d'une précarisation généralisée et d'un accroissement continu des inégalités sociales. La croissance économique sous Menem n'était ni durable ni partagée.

Notre propos est ici de présenter la « spirale infernale » dans laquelle la majorité de la population argentine s'est trouvée aspirée de même que les résultats sociaux catastrophiques de plus de dix années d'une gestion obéissant aux prescriptions « innovantes » des institutions internationales dans le petit laboratoire économique et financier qu'a constitué l'Argentine pendant cette période. Par ailleurs, parallèlement aux dynamiques de précarisation et d'exclusion du modèle à l'oeuvre, se sont progressivement constituées, autour de situations d'extrême précarité, de nouvelles dynamiques de solidarité et d'échanges qui ont pris une ampleur et une visibilité considérables avec la crise de 2001. Nous analyserons ces mouvements sociaux à la fois comme des voix portant de nouvelles revendications, émanant pour beaucoup des quartiers défavorisés de l'agglomération, mais également comme de nouveaux acteurs entrant en inter-action avec les opérateurs de services urbains<sup>300</sup>.

### 2.1. La prolifération et la diversification des situations de pauvreté

À tous points de vue, les conséquences sociales de cette crise ont été alarmantes. En l'espace de quelques mois, les indicateurs économiques et sociaux, qui s'étaient déjà dégradés tout au long de la décennie 1990, ont chuté de manière vertigineuse, du fait, en particulier, du phénomène de paupérisation massive de la classe moyenne<sup>301</sup>. En 2002, la population

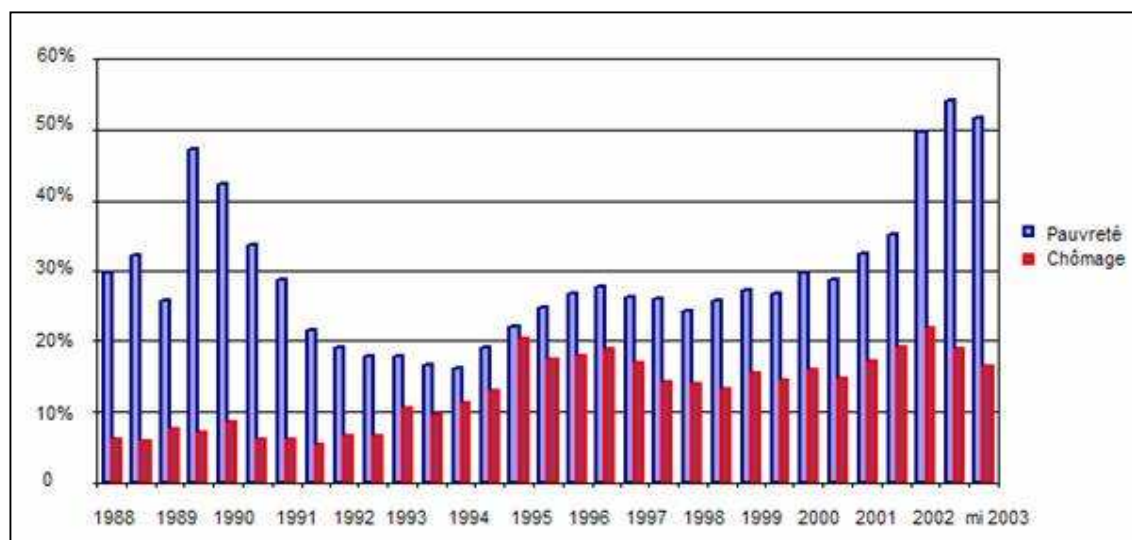
---

<sup>300</sup> Qu'il s'agisse d'interactions conflictuelles (manifestations et action directe contre les entreprises privatisées à l'occasion des *escraches*) ou de coopération (partenariat entre *Aguas Argentinas* et les coopératives *piqueteras* dans le cadre du programme Agua+Trabajo). Nous reviendrons plus tard sur ces différentes interactions.

<sup>301</sup> Selon une étude de la société Equis, entre février 2001 et février 2002, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté a augmenté de 3,7 millions (dans les trois principales agglomérations urbaines du pays), 80% d'entre eux étant issus de la classe moyenne.

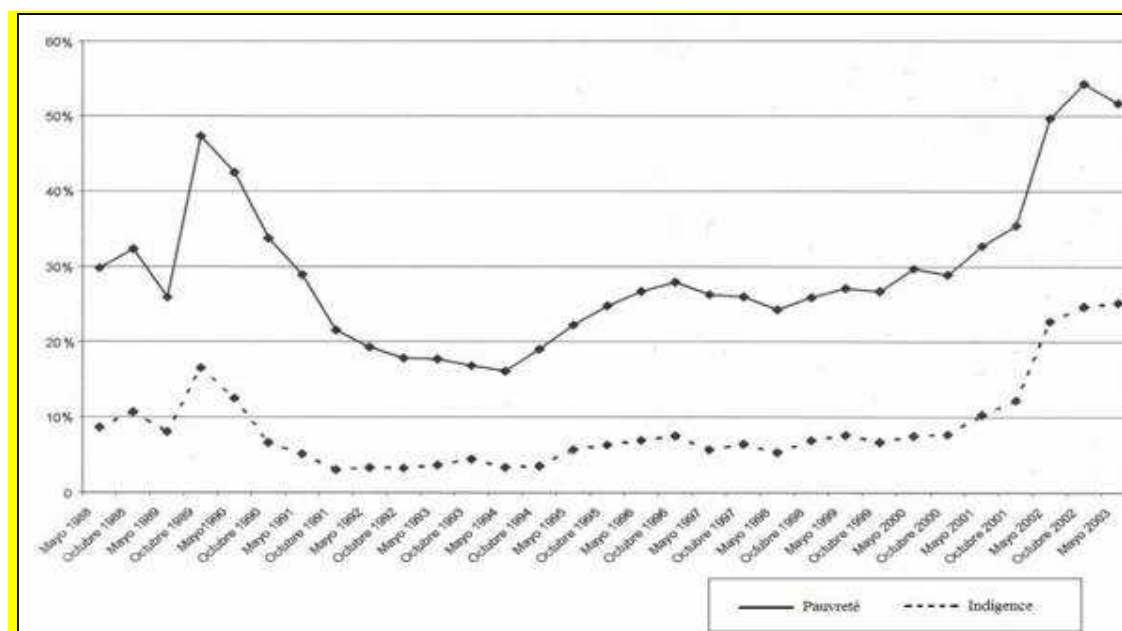
argentine comptait plus de 54% de pauvres<sup>302</sup> dont plus de la moitié vivant en dessous du seuil d'indigence<sup>303</sup>.

**Graphique 12 - Evolution de la pauvreté et du chômage dans le Grand Buenos Aires (1988-2003)**



Source : élaboration par l'auteur d'après : INDEC, 2004

**Graphique 13 - Pauvreté et de l'indigence dans le Grand Buenos Aires (1988-2003)**



Source : élaboration par l'auteur d'après données INDEC, 2004

<sup>302</sup> Population vivant en deçà du seuil de pauvreté, évalué par l'INDEC à 193,77 pesos en avril 2002 (seuil de pauvreté = panier de produits de base).

<sup>303</sup> Evalué par l'INDEC à 81,76 pesos par mois en avril 2002 (seuil d'indigence = panier alimentaire).

Comme le souligne P. Salama à propos des transformations de la pauvreté dans des contextes de libéralisation de l'économie : « l'un des faits saillants de « l'histoire récente de la pauvreté » en Amérique Latine depuis le début des années 1990 [a été] la difficulté à réduire de manière significative l'ampleur de la pauvreté, sa profondeur, et les inégalités parmi les pauvres [...] La logique aurait voulu que lors de ces phases dépressives, dont souffrent plus particulièrement les pauvres, les dépenses sociales augmentent afin d'amortir des effets négatifs. Tel n' [a] généralement pas [été] le cas. La recherche d'une crédibilité auprès des bailleurs de fonds internationaux [a conduit] à rechercher un équilibre budgétaire au détriment de ces dépenses. La réduction des dépenses sociales [a conduit] à une baisse de l'enseignement public, une baisse des dépenses de santé, etc. et les « capacités » de sortir de la pauvreté, une fois la reprise économique venue, [ont été] réduites d'autant »<sup>304</sup>.

De même, A. Clemente<sup>305</sup> précise que, malgré l'un des indices les plus élevés d'Amérique Latine en matière de dépenses sociales (selon un rapport de la Banque Mondiale en 2000 : 17,6% du PIB et 1594 pesos par an et par habitant), la part importante et croissante du remboursement des intérêts de la dette argentine dans les dépenses publiques, la structure de répartition des dépenses sociales<sup>306</sup> et la faiblesse de la contribution des bailleurs internationaux (autour de 4% des dépenses publiques sociales en 1999<sup>307</sup>) ont laissé fort peu de place au développement de politiques sociales de grande ampleur au bénéfice d'actions plus ciblées. Or, dans un contexte de généralisation des situations de pauvreté, les politiques sociales spécifiques ne suffisent plus à combler le vide des besoins vitaux insatisfaits (NBI<sup>308</sup>) et la multiplication de ces dernières, liées à la fragmentation croissante des problèmes identifiés et à la focalisation inadaptée des populations bénéficiaires, ne peut en aucun cas prétendre aux mêmes résultats qu'une politique sociale à vocation générale.

En conséquence, le retrait systématique de l'Etat en matière de protection sociale a plongé le pays dans une situation de précarisation généralisée : au moment où la crise de 2001 a explosé, 36,5% des argentins ne bénéficiaient d'aucun type de couverture médicale et 67,2%

---

<sup>304</sup> SALAMA, 2003. *Op.Cit.* (p.24)

<sup>305</sup> CLEMENTE, Adriana. « La 'cuestión social': notas para el debate ». In: COHEN, Michael; GUTMAN, Margarita. *¿Argentina en copalso? América debate*. Buenos Aires: IIED-AL, agosto 2002, 210 p, pp.103-122.

<sup>306</sup> 47% contrôlés par les provinces et municipalités, 32% pour le système de pensions et le reste pour le financement de programmes spécifiques (éducation, santé, etc.). Au total à peine 3,5% du budget social soit 0,6% du PIB seraient alloués aux programmes sociaux à l'échelle nationale.

<sup>307</sup> Principalement destinés au financement des réformes du secteur de la santé, du marché du travail et de l'Etat.

<sup>308</sup> Necesidades básicas insatisfechas.



de la population active se trouvaient exclus du système de retraite<sup>309</sup>. Par ailleurs, l'écart entre riches et pauvres n'a cessé de se creuser : en 2001, les 10% les plus riches de la population percevaient 37,3% des revenus totaux alors que les 10% les plus pauvres n'en percevaient que 1,3% (soit 28,7 fois moins alors qu'en 1991 ce ratio était de 16,7)<sup>310</sup>.

En définitive, la caractérisation de la pauvreté en Argentine s'est complexifiée suite à la mise en place puis à l'effondrement du modèle néolibéral soutenu par la parité peso-dollar : à la pauvreté « traditionnelle » ou « structurelle » que connaissait le pays depuis plusieurs générations, sont venus s'ajouter deux catégories supplémentaires : d'une part « les nouveaux pauvres », principalement issus de la classe moyenne argentine qui a subi de plein fouet l'effondrement du modèle industriel qui l'avait constituée, et d'autre part, « les pauvres par intermittence », groupe constitué de l'ensemble des victimes des politiques de précarisation et de flexibilisation du travail, que la faiblesse et l'irrégularité des revenus placent tantôt au dessus, et tantôt en dessous du seuil de pauvreté<sup>311</sup>.

L'hétérogénéité qui caractérise les parcours des Argentins vers des situations de pauvreté rend difficile voir caduque l'application de certaines grilles de lecture cherchant à « typifier » les situations de pauvreté, telle l'analyse par les « formes élémentaires de la pauvreté » proposée par S. Paugam<sup>312</sup>. En effet, l'auteur s'attache à définir trois modèles idéal-typiques de forme de pauvreté : pauvreté *intégrée*, pauvreté *marginale* et pauvreté *disqualifiante*, en confrontant les « conditions sociales objectives » et la « structure de sens » qui caractérisent les contextes de chacune de ces formes. Ces trois formes de pauvreté correspondent respectivement à des contextes de « société en développement », de « société développée riche » et de « société développée en crise », leur définition impliquant de manière hypothétique des relations stables entre le niveau de développement d'une société et des indicateurs tels que : le degré de liens familiaux, les dépenses publiques sociales, le niveau de PIB, etc.

Or, dans le cas de l'Argentine au moment de la crise de 2001, comment qualifier la paupérisation massive d'une couche de la société qui en avait justement permis le « développement » ? Comment qualifier une pauvreté « intermittente » dans une grille de

---

<sup>309</sup> De PEÑA, 2002. *Op.Cit.*

<sup>310</sup> De PEÑA, 2002. *Op.Cit.*

<sup>311</sup> De PEÑA, Jean; ISERTE, Morgane; MONTES CATO, Juan. *Informe sobre contexto y situación del "Movimiento Piquetero"*. Document de travail élaboré pour Médecins du Monde, 2001, 17 p.

<sup>312</sup> PAUGAM, Serge. *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris : Presses Universitaires de France, Collection Lien Social, Mars 2005, 286 p.

lecture où toutes les formes élémentaires semblent stabilisées ? Comment mobiliser des catégories s'appliquant à l'ensemble de la société quand la société se fragmente en une multitude de catégories ?

Toutes ces questions sont autant d'échos à la spécificité du contexte argentin du début des années 2000. Afin d'avancer dans l'analyse, cette particularité mérite une présentation approfondie des différentes forces sociales exprimant la détresse des « pauvres » en Argentine.

## 2.2. Les réponses sociales à la crise : une mobilisation générale, des revendications variées

Cependant, cette hétérogénéité constitue une ressource pertinente au moment d'analyser l'ampleur des mobilisations et des rassemblements de décembre 2001 de même que l'étendue et la diversité des réponses sociales face à l'immersion incontrôlée du pays dans la crise. En effet, si la multiplicité des situations de détresse a longtemps cloisonné les différentes « victimes » de la décennie 1990, elle a permis, au moment des premières mobilisations de rue, des rassemblements massifs autour de l'idée de « rejet » du modèle proposé.

La « ferveur du moment historique partagé »<sup>313</sup> et la « contagion affective d'une fête civique malgré la crise »<sup>314</sup> ont sûrement nourri l'illusion d'un peuple argentin uni et déterminé à bouleverser le modèle établi. Toutefois, derrière le slogan « *¡Que se vayan todos !* » (« Qu'ils s'en aillent tous ! »), scandé au rythme des concerts de casseroles, se dissimulait une profonde divergence des revendications. Peu à peu, les *cacerolazos* ont eu tendance à se transformer en un « mode d'action exprimant des intérêts contradictoires »<sup>315</sup> et l'engouement général pour la rue a peu à peu cédé la place au retour aux bastions propres à chaque mouvement social.

---

<sup>313</sup> GONZALEZ ALEMAN, 2003. *Op.Cit.* (p.162)

<sup>314</sup> SCHUSTER, Federico (dir). *La Trama de la crisis. Modos y formas de protesta social a partir de acontecimientos de diciembre de 2001*. Buenos Aires: UBA, Facultad de Ciencias Sociales, Informes de conjuntura n°3, juin 2002. Cité par: GONZALEZ ALEMAN, 2003. *Op.Cit.* (p.162)

<sup>315</sup> De PEÑA, 2002. *Op. Cit.* (p.17)

**Photos 2 - Mobilisation populaire (Buenos Aires) : « Qu'ils s'en aillent tous ! »**



Source : [www.cta.org.ar](http://www.cta.org.ar)



Source : [www.dogmanet.org](http://www.dogmanet.org)

Afin de caractériser la pauvreté argentine et de comprendre en quoi la crise de 2001 en a fait une véritable problématique, en particulier chez les opérateurs de services urbains, il convient de dresser un bref panorama des différents mouvements sociaux nés pendant cette période pour certains et rendus visibles pour d'autres.

*Les mouvements de piqueteros*

L'une des mobilisations les plus manifestes des populations souffrant de la déstructuration de la société et de l'économie argentine est certainement celle des *piqueteros* (coupeurs de route), largement relayée par les médias, tantôt dénoncée comme « élément perturbateur » tantôt prise en exemple comme « mouvement social innovant ». Le mouvement *piquetero*, dont les rangs se sont nourris des populations en situation de détresse sociale, a su trouver un moyen innovant d'exprimer ses revendications constituant ainsi une nouvelle forme de mobilisation sociale dans une société qui ne laissait pas la parole aux exclus du système. Largement héritée des mouvements d'occupations illégales de terre (*asentamientos*) évoqués précédemment, l'organisation *piquetera* relève d'abord d'une organisation sociale éminemment locale, issue du *barrio* (quartier)<sup>316</sup>. En instaurant le *piquete*<sup>317</sup> (la coupure de route : blocage des principales voies d'accès aux agglomérations ou aux pays frontaliers par des barricades), comme mode d'expression, ils ont su trouver un moyen d'exister et de

<sup>316</sup> A ce propos, voir : MERKLEN, Denis. « Le quartier et la barricade. Le local comme lieu de repli et base du rapport au politique dans la révolte populaire en Argentine ». Document de l'auteur, 2002, 12 p.

<sup>317</sup> Une modalité proche du piquet de grève mais, dans ce cas, organisé par des chômeurs. Comme l'énonce Denis Merklen : « Faute de pouvoir faire grève, ils sont décidés à empêcher le fonctionnement de l'économie et de la société ». D'après : MERKLEN, 2002. *Op.Cit.*

s'exprimer aux yeux des politiques tout en s'affranchissant du contrôle des centrales syndicales traditionnelles<sup>318</sup>.

La compréhension de la dynamique des mouvements sociaux de la fin de la décennie 1990 passe par une analyse du contexte politico syndical contre lequel ces mouvements se sont définis. Tout d'abord, comme l'expliquent les auteurs<sup>319</sup>, le modèle péroniste tel qu'il a prévalu pendant une large partie du siècle, reposait sur une organisation étatique de type national populaire, sur un système corporatif et un lien historique entre le parti justicialiste (PJ) et la Confédération Général du Travail (CGT). L'arrivée au pouvoir de Carlos Menem, la mise en place d'un modèle économique ultra libéral et la profonde transformation des équilibres péronistes antérieurs ont rapidement mené à l'affaiblissement et à la division du syndicat (la CGT avec Daer, la CGT dissidente avec Moyano). Le syndicat a peu à peu perdu son influence politique et son rôle dans la négociation collective, entraînant une perte de légitimité et de représentativité. Notons que ce déclin s'est accompagné, d'une part, d'« affaires » liées à la relation étroite des dirigeants syndicaux et politiques et, d'autre part, à l'incapacité des syndicats à défendre les travailleurs victimes des réformes. C'est dans ce contexte qu'a été créée, en 1991, la Centrale des Travailleurs argentins (la CTA), organisation alternative au syndicat péroniste, qui s'est vite imposée comme une « nouvelle » force sociale face aux « vieux » mouvements sociaux<sup>320</sup>. Sa volonté de s'adapter au nouveau contexte social (précarisation, augmentation du chômage, du sous emploi, du travail au noir, etc.) a poussé la centrale à se positionner comme acteur principal de la défense des intérêts des travailleurs, mais aussi d'autres catégories de personnes victimes des réformes ménémistes, en particulier les retraités et les chômeurs. C'est sur la base de l'expérience de la Fédération *Tierra y Vivienda* (FTV) à l'origine des mouvements d'*asentamientos* dans les années 1980, qu'elle va articuler l'action des mouvements de chômeurs via les *piquetes*.

---

<sup>318</sup> A ce propos, voir : MONTES CATO, Juan ; De PEÑA, Jean. « Crise de représentation et fragmentation sociale : le cas des piquetes et des 'coupeurs de routes' argentins ». *L'Ordinaire latino-américain* « L'argentine année zéro ? », avril juin 2002, n°188, pp.101-105 et De PEÑA, ISERTE, MONTES CATO, 2001. *Op.Cit.*

<sup>319</sup> De PEÑA, ISERTE, MONTES CATO, 2001. *Op.Cit.*

<sup>320</sup> A ce propos, voir: FERNÁNDEZ, Arturo. « Los cambios políticos, el Estado y las corporaciones en los años noventa ». In: FERNÁNDEZ, Arturo A.; BISIO, Raúl H (comps.). *Política y relaciones laborales en la transición democrática argentina*. Buenos Aires : Lumen / Humanitas, oct. 1999, 307 p.

Dès 1997, les premiers *piquetes* apparaissaient de manière isolée<sup>321</sup> et étaient déjà un vecteur significatif de revendication dont l'importance n'a ensuite cessé de croître : 140 coupures de route recensées en 1997, 51 en 1998, 252 en 1999 et 476 en 2000. Ces coupures de route étaient le fait d'acteurs venant d'horizons très divers (principalement chômeurs, mais aussi : ouvriers, fonctionnaires, maîtres d'école, petits producteurs agricoles, habitants de quartiers populaires, etc.) rassemblés par des revendications communes principalement articulées autour de la demande d'aides sociales (les *planes Trabajar*, ou plus tard, les *planes Jefes y jefas de hogar*), en attendant une possibilité de réintégrer le marché du travail. Dès 1997, les mobilisations *piqueteras*, principalement représentées par trois structures (le *Movimiento de Trabajadores Desocupados* (MTD), la *Corriente Clasista y Combativa*<sup>322</sup> (CCC) et la FTV<sup>323</sup>) ont obtenu des réponses partielles et toujours ciblées à leurs revendications<sup>324</sup> puisque « c'est sur [une] base locale que s'établissent les négociations avec les autorités »<sup>325</sup>. Peu à peu le mouvement *piquetero* s'est généralisé à l'ensemble du pays et a cherché des moyens d'organiser l'articulation des différents mouvements le composant<sup>326</sup>.

La crise de décembre 2001 lui a permis de gagner en visibilité et en légitimité puisqu'il a pu s'inscrire dans la dynamique générale d'une mobilisation multi-acteurs. A cet égard, il est important de préciser que les événements de 2001, s'ils ont permis de prendre la dimension de la mobilisation *piquetera* et de constituer un tournant dans son organisation, ne peuvent en aucun cas être analysés comme *déclencheurs* ni *révélateurs* du mouvement.

Comme le précise D. Merklen, « le rapport au politique des catégories populaires doit être expliqué à partir de la dimension sociale de la crise, plutôt que sur le registre d'une réponse à la crise économique. [...] On ne peut chercher une explication des modalités de mobilisation

---

<sup>321</sup> Le premier *piquete* recensé est celui de Cutral-có y Plaza Huincúl (dans la province de Neuquén) en avril 1997 : les habitants de la région avaient décidé de bloquer le transit routier pendant 48h afin de protester contre la privatisation de l'entreprise de pétrole YPF à l'origine du licenciement de plus de 25 000 chefs de famille dans la région. Cette mobilisation avait été largement réprimée par les autorités, répression qui avait coûté la vie à Teresa Rodríguez, une employée domestique *piquetera*, devenue depuis lors le premier martyr du mouvement (de nombreuses organisations portent aujourd'hui son nom). D'après: De PEÑA, ISERTE, MONTES CATO, 2001. *Op.Cit.*

<sup>322</sup> Dont le dirigeant est Juan Carlos Alderete.

<sup>323</sup> Dont le dirigeant est Luis D'Elia.

<sup>324</sup> Par exemple, suite à la coupure prolongée de la route nationale n°34 à Tartagal en mai 1997, la Province signe l'octroi de 12500 *planes Trabajar*, 2000 aides de 100 pesos pour les chômeurs et une extension partielle de la durée d'allocation chômage.

<sup>325</sup> MERKLEN, 2002. *Op.Cit.* (p.2)

<sup>326</sup> La première assemblée nationale *piquetera* a eu lieu le 24 juillet 2001 à la Matanza, donnant lieu au premier mouvement coordonné de coupure de route le 31 juillet suivant.

actuelle et de leurs possibilités d'action future dans la banqueroute financière ni dans la crise politique conséquente »<sup>327</sup>.

Le mouvement *piquetero* a dû faire face, depuis lors, à deux facteurs déstabilisateurs. D'une part, suite à l'euphorie et aux espoirs partagés pendant les événements de la fin 2001, les divergences des revendications de chaque groupe d'acteurs sont réapparues, et certaines classes moyennes qui défilaient avec les chômeurs pendant les nuits de décembre 2001 ont peu à peu retrouvé un discours sécuritaire, très critique vis-à-vis des mouvements *piqueteros* largement véhiculé par les médias.

D'autre part, comme le précisent J. Montes Cató et J. De Peña, « le passage d'une logique d'action localisée à une logique nationale et la tentative de certains groupes *piqueteros* de se constituer en tant qu'acteurs légitimes de la vie politique et sociale ont créé des tensions entre les organisations encadrant l'action des *piqueteros* »<sup>328</sup>.

### *Les entreprises récupérées*

Face à la déstructuration de la *société salariale*<sup>329</sup> issue de la mise en place du modèle néolibéral pendant les années 1990, le mouvement social d'occupation et de récupération d'entreprises/usines, né à la fois des difficultés économiques de certains travailleurs mais également d'un sursaut identitaire<sup>330</sup>, est réapparu en milieu de décennie. A l'instar des travailleurs de l'usine frigorifique Yaguané (1996), de la coopérative CIAM (1996) ou de l'usine métallurgique IMPA (1998), de nombreux ouvriers menacés par la faillite imminente ou déjà entérinée de leur entreprise, ont décidé de prendre possession des outils de production afin de « récupérer » leur source de travail. En s'appuyant sur la loi d'expropriation (qui permet l'occupation d'un immeuble dans une situation avérée de nécessité publique<sup>331</sup>) et en

---

<sup>327</sup> MERKLEN, 2002. *Op.Cit.* (p.4)

<sup>328</sup> MONTES CATO, De PEÑA, 2002. *Op.Cit.* (p.105)

<sup>329</sup> CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris : Gallimard, Collection. Folio Essais, 1999, 349 p.

<sup>330</sup> À ce propos, voir: GARCÍA ALEGRONE, Verónica; PARTENIO, Florencia, FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, María Inés. « Los procesos de recuperación de fábricas: una mirada retrospectiva ». In: BATTISTINI, Osvaldo (coord.). *El trabajo frente al espejo, continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*. Buenos Aires: Prometeo. 2004, 395 p, pp.329-343.

<sup>331</sup> Dans le cas des entreprises récupérées argentines, *l'utilité publique* se justifie par la crise économique et les indices de chômage.

se constituant en coopérative de travail (dans la plupart des cas), les travailleurs ont donc continué à faire fonctionner l'entreprise selon des modalités très variables d'un cas à l'autre.

La crise de décembre 2001 a donné une très grande visibilité au phénomène et a favorisé la multiplication des expériences selon un processus d'échange de méthodes d'organisation et d'« effet d'apprentissage »<sup>332</sup>. Cette même année, le Mouvement National des Entreprises Récupérées (MNER) voyait le jour, regroupant une large série d'expériences autour d'un discours de défense de la valeur travail et de la production nationale. Parallèlement, la Fédération Nationale de Coopératives de Travail (FENCOOTRA), reprenant la tradition des mouvements de coopératives et de mutuelles et la Fédération Nationale des Coopératives de Travail Reconverties (FENCOOTRER), plus proche des organismes gouvernementaux, fédérait d'autres expériences<sup>333</sup>. Malgré les difficultés de recensement, une étude effectuée en 2003<sup>334</sup> comptait plus de 150 expériences dans l'ensemble du pays.

### *Les réseaux de troc*

Parallèlement aux actions revendicatrices portées par les *piqueteros* et par les coopératives de travail, la société argentine victime du modèle économique des années 1990 s'est peu à peu ajustée aux nouvelles limites et a ouvert la voie à des pratiques novatrices de détournement des contraintes. Les réseaux de troc, nés du resserrement économique, constituent une organisation sociale spécifique mais peuvent également être analysés comme un mouvement social porteur d'une revendication : vivre au mieux dans un contexte d'effondrement économique, en d'autres termes, s'élever contre le modèle économique excluant en détournant les voies du consumérisme et de l'individualisme qu'il propose.

A l'origine, il s'agissait surtout de population urbaine issue de la classe moyenne « perdante » à la recherche de nouveaux modes de sociabilité et d'échanges. En effet, les biens et services échangés dans les clubs de trocs reflétaient assez fidèlement le profil socio-économique des participants : une coupe de cheveux contre une séance de psychanalyse. Dans un premier

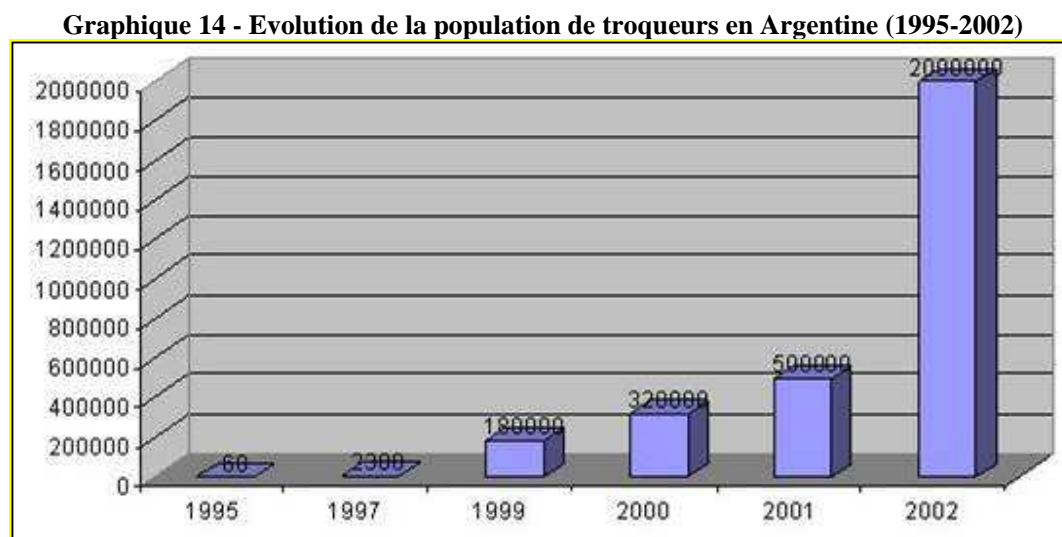
---

<sup>332</sup> GARCÍA ALEGRONE, PARTENIO, FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, 2004. *Op.Cit.*

<sup>333</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, María Inés. « Sentidos asociados al trabajo y procesos de construcción identitaria en torno a las ocupaciones y recuperaciones de fábricas de la ciudad de Buenos Aires: un análisis a partir de un caso particular ». In: BATTISTINI, Osvaldo (coord.). *El trabajo frente al espejo, continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*. Buenos Aires: Prometeo. 2004, 395 p, pp.345-365.

<sup>334</sup> PALOMINO y Otros. « El movimiento de empresas recuperadas ». *Sociedad*, n°20-21, 2003, pp.125-146. Cité par: GARCÍA ALEGRONE, PARTENIO, FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, 2004. *Op.Cit.*

temps, la classe moyenne progressivement privée de ses « extras » mais également de ses réseaux de sociabilité<sup>335</sup> du fait de la contraction de ses revenus, avait trouvé dans le troc un moyen de faire vivre son identité. Cependant, avec la généralisation des situations de pauvreté, certains ont vu dans les clubs de troc, contrairement à leur fonction originelle, un moyen de « survie » : les biens échangés sont devenus de plus en plus matériels et « nécessaires » (vêtements, alimentation, etc.) et les pratiques de détournement ont commencé à se multiplier : émission de faux tickets d'échange, produits volés puis échangés contre de la nourriture, etc. Le passage de l'*expansion* à l'*explosion*<sup>336</sup> des pratiques de troc a finalement porté un coup fatal au fonctionnement des clubs, rendant impossible leur fonctionnement tel qu'il avait été initialement envisagé.



Source : élaboration par l'auteur d'après: GONZALEZ BOMBAL, Inés, 2002. *Op. Cit.*

### *Les assemblées de quartiers*

Parallèlement à la structuration des mouvements issus des couches populaires (*piqueteros* et entreprises récupérées), une nouvelle forme de mobilisation sociale davantage incarnée par les classes moyennes a vu le jour au lendemain des événements de décembre 2001 : les assemblées de quartier, nouveaux lieux d'échange et de discussion politique. Leur structure horizontale de prise de décision et de modes de communication n'est pas sans rappeler les deux mouvements précédemment évoqués, « traduisant une volonté commune d'utiliser de

<sup>335</sup> A ce propos, voir: GONZALEZ BOMBAL, Inés. « De la expansión a la explosión: el trueque y las nuevas formas de sociabilidad en las clases medias en descenso en Argentina ». *L'ordinaire Latino américain*, « Argentine : année zéro ? », avril-juin 2002, n°188, pp.81-86.

<sup>336</sup> GONZALEZ BOMBAL, 2002. *Op.Cit.*



nouveaux modes de participation populaire, fondés sur une dynamique solidaire locale qui cimente leurs actions, et de participer à une refondation du lien et du citoyen »<sup>337</sup>. Les participants aux assemblées, principalement issus des classes moyennes appauvries et partiellement des couches plus modestes, se sont initialement rassemblés autour d'un besoin de dialogue suite aux réclamations bruyantes des concerts de casseroles. A ce propos, M. Svampa<sup>338</sup> souligne, tout comme dans le cas des mouvements sociaux précédemment évoqués, la forte inscription territoriale de ce type de mobilisation illustre une revendication identitaire forte face à la perte des repères.

Les assemblées de quartier se sont formées spontanément « aux mêmes croisements de rue que ceux qui avaient accueillis les *cacerolazos* »<sup>339</sup> et se sont peu à peu formalisées (lieu de rendez vous, horaires hebdomadaires, etc.). Elles ont très rapidement fonctionné selon le schéma suivant : les différents participants discutent à tour de rôle, le temps de parole étant compté, et une motion est votée à main levée à la fin de chaque réunion en fonction des propositions (organisation de protestations : *cacerolazos*, *escraches*, publication dans les médias ; projets pour le quartier : achats communautaires, mise en place de jardins potagers, organisation de soins gratuits, projets éducatifs, gestion des ateliers culturels, etc.). Peu à peu, les assemblées locales se sont structurées dans l'ensemble du pays, et sont même allées jusqu'à dialoguer entre elles au travers d'une assemblée inter-quartier<sup>340</sup>.

Les *escraches*.

Autre forme de mobilisation sociale, l'*escrache* consiste à dénoncer des situations d'injustice par des manifestations bruyantes et voyantes. Cette pratique s'est répandue depuis la création de l'association HIJOS<sup>341</sup> en 1995, qui cherchait à créer une « prison sociale »<sup>342</sup> pour les tortionnaires amnistiés en organisant des rassemblements devant leurs résidences avec

---

<sup>337</sup> De PEÑA, 2002. *Op.Cit.* (p.17)

<sup>338</sup> SVAMPA, Maristella. « Las dimensiones de las nuevas protestas sociales ». *L'Ordinaire latino-américain*, avril juin 2002, n°188 : « L'argentine année zéro ? », IPEALT, pp.93-100.

<sup>339</sup> ORTEMBERG, Pablo. « La formation des assemblées populaires en Argentine : portrait de la protestation et de l'explosion associative ». In : ROLLAND, CHASSIN, 2003. *Op.Cit.*, pp.169-187.

<sup>340</sup> Réunion au Parque Centenario

<sup>341</sup> Association des enfants de disparus pendant les dictatures militaires : HIJOS (des fils et filles pour l'Identité et la Justice, contre l'Oubli et le Silence) qui militent pour une reconstruction de la société sur la base du rejet des lois d'amnistie.

<sup>342</sup> L'idée de « prison sociale » est de punir socialement les personnes visées puisqu'elles ne sont pas poursuivies pénalement. La « prison sociale » peut s'exprimer de diverses manières : un commerçant refusant de servir la personne dénoncée, un restaurant se vidant de ses clients à son arrivée, etc.

banderoles, tracts, hauts parleurs, pots de peinture, etc., afin d’alerter le quartier de la présence de la personne visée et de créer des mouvements d’opinion soutenant leur démarche. Depuis, la pratique de l’*escrache* s’est généralisée et ouverte à d’autres cibles, faisant de ce type de mobilisation un vecteur de revendications extrêmement diverses, voire contradictoires, extrêmement utilisé à la suite des événements de décembre 2001.

Les *escraches* du début de l’année 2002 prenant souvent la forme de *cacerolazos* étaient principalement adressés à trois institutions : les « privatisées », les Banques et la Cour Suprême, dénonçant respectivement : des menaces de hausse de tarif (et les privatisations en général), le gel et la *pésification* de l’épargne et les pratiques de corruption. Les *escraches* ont donc été l’occasion d’observer les réactions de deux univers confrontés à des situations d’injustice issues de parcours radicalement divergents : celle des « exclus » du système ménémiste, victimes de la crise sociale, et celle des « patrimonialistes », victimes de la crise économique, « profiteurs » de la période Menem et finalement déshérités par l’effondrement du modèle económico-financier.

**Tableau 23 - Présentation synthétique des nouveaux mouvements sociaux argentins**

Type de mouvement	Base sociale	Objectifs initiaux	Adversaire	Objectifs sociétaux
Troc	Classe moyenne appauvrie et secteurs populaires	Echange réciproque pour satisfaire des besoins non accessibles sur le marché formel	Modèle économique néo libéral exclusif	Economie solidaire
Entreprises récupérées	ouvriers	Récupération des outils de production	Modèle économique néolibéral de rentre financière	Economie sociale
<i>Piqueteros</i>	Chômeurs et travailleurs précaires	Demande d’aides sociales pour les chômeurs et d’aide alimentaire	Modèle néo libéral, capitalisme	Changement social, construction d’une société juste et libre, économie solidaire.
CTA	Syndicats publics. Organisations sociales. Travailleurs informels et chômeurs.	Défense du syndicat et des travailleurs précaires. Intégration sociale des chômeurs. Défense des droits humains et sociaux.	Modèle néo libéral	Modèle socio-économique alternatif à travers la réactivation de la demande interne et de l’emploi.
Assemblées de quartier	Classe moyenne et (moins) secteurs populaires	Participation aux décisions publiques. Solutions aux besoins et problèmes locaux.	Modèle économique néo libéral. Formes de représentation et de corruption de la classe politique.	Démocratie directe.

	Association société civile	Dénonciation des militaires non poursuivis	Militaires + Etat passif	Justice
<i>Escraches</i>	Classes moyennes appauvries	Récupération de l'épargne bloquée (auprès des banques) ou baisse des tarifs (auprès des entreprises)	Banques et entreprises privatisées	Objectifs d'ordre personnel ( <i>escraches</i> aux banque) + universalité de l'accès aux services.

Source : élaboration par l'auteur d'après : FERNANDEZ-MALDONADO, 2004

La crise argentine de décembre 2001 a donc à la fois constitué un point d'inflexion sans précédent dans la dynamique politique et économique à l'œuvre depuis le début des années 1990 mais également une occasion de mettre en lumière les revendications de la population argentine, dans leur ampleur et dans leur diversité. Les événements de la fin décembre ont eu pour effet une prise de conscience internationale de la situation catastrophique dans laquelle était plongé le pays. Du bon élève des institutions internationales, l'Argentine est devenue, aux yeux de l'opinion publique internationale, une victime de politiques incontrôlées, étouffée par sa dette. Le contexte dans lequel la croissance argentine, virtuelle et inéquitable, a pu se produire en début de décennie a largement été entretenu, en interne, par une population qui constatait individuellement les avantages qu'elle pourrait tirer du modèle, et en externe, par la diffusion d'une image de miracle économique. L'ampleur de la crise révélée par les mobilisations de décembre 2001 était toutefois largement prévisible. Après avoir présenté les principaux effets de la crise argentine sur la pauvreté, de même que les réponses sociales qu'elle a suscitées, il convient désormais d'analyser l'impact économique de la crise sur l'équilibre des contrats de concession de services urbains.

### 3. La dévaluation et le nouvel équilibre instable des contrats de concession

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le modèle néolibéral reposant sur la parité peso-dollar a été porté à bouts de bras jusqu'à l'épuisement de tous les possibles. Les mobilisations de décembre 2001 ont provoqué la chute du gouvernement et, dans la dynamique d'un rejet généralisé du modèle à l'œuvre, la parité, qui n'était plus soutenable, a été abandonnée quelques jours après.

#### 3.1. Loi d'urgence économique, dévaluation et renégociations

La fin du modèle néo-libéral basé sur la convertibilité a eu un impact très fort sur les équilibres commerciaux et financiers des entreprises. En effet, la loi dite « d'urgence économique et de réforme du régime de change »<sup>343</sup> proclamait la dévaluation du peso comme nouveau repère monétaire et instaurait, d'une part, la *pesificación* (conversion au peso : dédollarisation et désindexation) de l'économie et, en particulier, de tous les tarifs de services publics<sup>344</sup> (article 8) et, d'autre part, l'obligation d'entamer une renégociation et une redéfinition intégrales des contrats de concession (article 9). Cette renégociation des contrats devait, selon ladite loi, tenir compte « de l'impact des tarifs sur la compétitivité de l'économie et sur la distribution des revenus, de la qualité des services et des plans d'investissement dès lors qu'ils sont prévus contractuellement, de l'intérêt des usagers et de l'accessibilité aux services, de la sécurité des systèmes concernés et de la rentabilité des entreprises ».

La clarté de l'énoncé de l'article 9, traduit, selon M. Thwaites Rey et A. López, la volonté du législateur d'entamer une révision intégrale des contrats des entreprises privatisées « qui tiendrait compte non seulement des intérêts des entreprises mais aussi du degré d'accomplissement des contrats, et surtout de la capacité de paiement de la population dont la grande majorité a connu une chute importante de revenu »<sup>345</sup>. Les dispositions stipulées dans l'article 9 de la loi ont permis l'adoption de deux décrets au mois de février 2002, l'un chargeant le ministère de l'Economie argentin de mener la renégociation des contrats, en créant une commission de renégociation (décret 293/02), et l'autre (370/02) définissant la composition de cette commission. Le décret 293/02 définit également les secteurs concernés,

---

<sup>343</sup> Loi n°25.561 du 06 janvier 2002

<sup>344</sup> Rappelons, à cet égard, que les contrats avaient été signés en US dollars et la plupart des tarifs étaient indexés sur l'évolution des prix à l'étranger (aux Etats Unis).

<sup>345</sup> THWAITES REY, Mabel; LOPEZ, Andrea. *Fuera de control. La regulación residual de los servicios privatizados*. Buenos Aires: Temas, Julio 2003, 158 p.

de même qu'il établit un délai de 120 jours<sup>346</sup> pour accomplir les renégociations, et affirme la nécessité dans la négociation de prendre en compte les investissements concrètement réalisés par les entreprises jusqu'à ce jour de même que le degré d'accomplissement de leurs engagements.

Par ailleurs, l'article 10 de la loi empêche les entreprises concessionnaires ou prestataires de services publics de « suspendre ou d'altérer l'accomplissement de leurs obligations » alors que l'article 13 autorise l'exécutif à « réguler de manière transitoire les revenus et les prix des biens et services considérés 'critiques' afin de protéger les droits des usagers et des consommateurs de l'éventuelle distorsion des marchés et des actions de nature monopolistiques ou oligopolistiques ».

A divers titres, cette loi constitue donc un basculement irréversible de la gestion des services dans un nouveau contexte, nettement moins favorable aux opérateurs qu'il ne l'avait été pendant la décennie 1990. Si les premières analyses concernant ce revirement de situation, principalement issues des postures très critiques vis-à-vis des privatisations en Argentine<sup>347</sup>, émettent très explicitement des réserves quant à l'équilibre des forces en présence dans la négociation, elles n'en reconnaissent pas moins, pour autant, les enjeux économiques et sociaux.

### 3.2. Le bouleversement des cadres d'action pour les entreprises

Sans pour autant défaire les entreprises de leur obligation de poursuivre leur activité et d'investir (article 10), cette loi constitue une rupture unilatérale (de la part du gouvernement) des contrats de concession qui avaient été signés au début des années 1990, puisque la plupart desdits contrats reposaient sur l'ancrage du peso au dollar américain. Ces définitions contractuelles avaient été à l'origine de bénéfices très importants pour les opérateurs accompagnés d'un fort endettement des entreprises (en US dollars) du fait du recours systématique aux financements extérieurs pour mener à bien les investissements requis dans les contrats. Dans un contexte monétaire où le peso « valait » un dollar, l'endettement extérieur était largement absorbé par les recettes en interne. Cependant, avec la

---

<sup>346</sup> Délai augmenté à de nombreuses occasions. La plupart des renégociations ne sont toujours pas stabilisées à la fin de l'année 2005.

<sup>347</sup> Par exemple : ASPIAZU, SCHORR, 2003. *Op.Cit.*

« pésification » des contrats, les dettes des entreprises ont commencé à prendre une importance relative disproportionnée au regard des recettes issues d'une facturation en peso, dans un contexte où, par ailleurs, la contraction des recettes était de plus en plus évidente du fait de la récession économique.

La conséquence pour les entreprises, dans l'attente de négociations permettant de sortir de ce déséquilibre économique, a été de devoir faire face, après de nombreuses années de forts bénéfices sur l'activité, à de très fortes pertes pour l'exercice 2002. En effet, le chiffre d'affaires a été réduit environ au tiers de sa valeur par rapport à la situation de convertibilité<sup>348</sup>, cependant que les entreprises devaient répondre aux obligations en US dollars envers leurs créanciers et envers leurs actionnaires.

*« C'est simple, dans la négociation, le gouvernement local n'a pas intérêt à définir de position. Les actionnaires sont venus, ils ont rencontré le management local mais pas les pouvoirs publics. Ce qui est sûr c'est qu'ils ont dit qu'ils ne débloquent pas un seul centime pour trouver une solution à la crise actuelle. C'est "débrouillez vous"... Telecom Argentina doit donc gérer la négociation avec les créanciers et avec les pouvoirs publics toute seule. Si on parle en termes techniques, Telecom Argentina est en faillite, enfin, ça dépend de la valeur du rapport peso / dollar. Elle n'a pas trois mois de trésorerie devant elle. Elle continue à facturer en peso, comme le demandent les pouvoirs publics, mais a des dettes en US dollars auprès des créanciers et puis la valeur du peso contre le dollar est plutôt de 1 contre 3 que de 1 pour 1.4. Ça fait des disproportions énormes. L'analyse est facile, les actionnaires c'est "débrouillez vous", après ça, on ne peut faire que des supputations. On peut imaginer que dans les négociations avec les créanciers, dans la meilleure des hypothèses, ils acceptent un abandon partiel de leur créance. Mais ça va mal se terminer, la dette de Telecom Argentina est de 3400 millions de US dollars, c'est une somme empruntée à l'étranger. Dans l'hypothèse d'un abandon de 50% des créances, qui serait la meilleure envisageable, avec 1 dollar à 3 pesos, vous imaginez, c'est insupportable pour Telecom Argentina de toutes manières... Les actionnaires devront bien faire leur devoir... Imaginez que Telecom s'en sorte en devant régler une dette de 1000 millions de dollars, ça fait 500 millions par actionnaire, ça représente un montant colossal pour France Télécom vis à vis de sa dette actuelle. Il faut avoir le cœur bien accroché pour mettre des dollars dans l'économie argentine aujourd'hui. Quand on regarde l'histoire de l'entreprise, France Télécom a acheté Telecom Argentina pour une bouchée de pain. Le seul moment où ils ont mis de l'argent en Argentine, c'était pour racheter les parts de Pérez Companc quand il est parti, ça faisait 350 millions de dollars par actionnaire. Pérez Companc est d'ailleurs reparti avec un large bénéfice. Donc, en résumé, l'investissement ne représente rien par rapport à l'installation téléphonique qui existe aujourd'hui. L'argent, il a été mis par les banques, pas par les actionnaires. Les actionnaires, ils ont pris un risque minime par rapport aux banques... le système*

---

<sup>348</sup> En moyenne, depuis la dévaluation, le change oscille autour de la valeur 1 US dollar = 3 pesos

*continue à être colonial, chez France Télécom, on ne peut pas voler au secours des économies en crise. De toutes façons, cet endettement n'est pas là par hasard, c'est une entreprise qui a été sous capitalisée par rapport à ses investissements. La situation de crise aujourd'hui est catastrophique, c'est similaire à la crise en Indonésie mais plus durablement. En plus, toute la structure de valeur est en train de s'en aller. Maintenir un régime de convertibilité avec un déficit permanent menait nécessairement à un endettement de cette ampleur. Il fallait une discipline financière pour accompagner la convertibilité. »*

Telecom Argentina – responsable commercial (29/01/02)

Ce très fort déséquilibre supporté par les entreprises a très vite fait l'objet, sur la table des négociations, d'un débat sur la continuité des services, constituant l'argument principal des opérateurs et des bailleurs internationaux pour une demande d'augmentation des tarifs.

*« Le tarif d'Agua Argentinas est dollarisé mais récemment le gouvernement l'a 'pésifié', ce qui veut dire qu'il va falloir élaborer une équation qui permette de reconstruire l'équilibre de la concession. La situation varie beaucoup d'une entreprise à l'autre... on ne sait pas encore comment tout cela va finir parce que les discussions n'ont pas encore commencé. En Argentine, on a déjà investi plus de 2000 millions de US dollars, ce n'est pas un montant anodin, le chiffre d'affaires ne suffisait pas parce qu'il y avait des investissements très importants à faire pour apporter l'eau et l'assainissement à la population, des investissements pour l'extension du réseau, pour la réhabilitation et la rénovation des usines et des canalisations. Dans d'autres secteurs, des dividendes très importants ont pu être envoyés à l'extérieur. Dans notre cas, les dividendes envoyés à l'étranger ne furent pas très significatifs. Je dirais que les trois quarts des bénéfices ont été réinvestis et, en plus, nous avons dû nous endetter pour atteindre les objectifs prévus dans les plans d'expansion. Nous avons fait tout ce que nous avions à faire et, en contrepartie, nous nous retrouvons aujourd'hui dans une situation financière extrêmement précaire, justement parce que nous avons voulu réaliser au mieux notre mission ».*

Ondéo Amérique Latine –contrôle de gestion (13/03/02)

Malgré la difficulté à analyser une situation encore « ouverte »<sup>349</sup> et à distinguer l'analyse des acteurs indépendamment des prises de position dans la négociation, il est toutefois possible de constater l'impact significatif de la loi de janvier 2002 sur la gestion des services voire sur la configuration des secteurs.

Le contexte des renégociations entre opérateurs et gouvernement a été le théâtre de divers événements sur la scène politique et économique argentine : pressions pour/contre

---

<sup>349</sup> Courant 2005, aucun contrat de concession n'a encore été renégocié.

l'augmentation des tarifs<sup>350</sup>, recours des entreprises aux tribunaux internationaux<sup>351</sup> pour dénoncer la « pésification » des contrats, multiplication des événements de « crise » des services<sup>352</sup>.

L'élection de N. Kirchner à la présidence du pays en Avril 2003 a permis une stabilisation du message gouvernemental dans la négociation, selon une ligne assez ferme vis-à-vis des entreprises. Si les contrats de concession n'ont toujours pas été renégociés fin 2005, le processus de renégociation a cependant poussé les principaux actionnaires français des entreprises de services à revendre leurs participations. En septembre 2003, *France Télécom* a annoncé qu'elle cédait à *Telecom Italia* ses parts dans *Telecom Argentina*, quelques semaines plus tard la vente était effective. En septembre 2005, EDF a revendu la majorité de ses parts à un groupe financier local et *Suez* a annoncé sa volonté de revendre sa participation dans l'entreprise *Aguas Argentinas*.

### 3.3 Les effets de la crise sur l'accès des quartiers *carenciados* aux services

La crise argentine de 2001 a eu un impact très fort sur les projets des entreprises dans les quartiers *carenciados* de leur zone de concession. Cet impact a été le fruit de la convergence de différentes dynamiques constitutives de la spécificité et de la complexité de la crise : augmentation rapide des taux de pauvreté et d'indigence, foisonnement des mouvements sociaux, visibilité accrue (notamment à l'international) de la situation de grande précarité sociale et économique, ruptures des compromis ménémistes, changement de donne économique et financière pour les opérateurs, contexte de renégociation, autant d'éléments qui ont joué un rôle décisif dans le tournant gestionnaire que certains opérateurs ont tenté d'engager à l'égard des clients les plus démunis.

Si les premières années de concession ont été l'occasion d'investir dans les réseaux et de poser les premiers jalons de « l'efficacité des services », la question de la pauvreté n'avait pas

---

<sup>350</sup> Après une période de pressions continues des institutions internationales pour augmenter les tarifs d'environ 30%, certaines augmentations ont été décidées dans les domaines électrique et gaziers, avant d'être annulées.

<sup>351</sup> Auprès du CIRDI, le tribunal d'arbitrage de la Banque mondiale dans le cadre des traités bilatéraux pour la promotion et la protection des investissements étrangers signés par l'Argentine. Cette « offensive » des opérateurs a rapidement engendré une riposte des autorités publiques par le décret n° 308/02 du ministère de l'Economie prévoyant l'exclusion du processus de renégociation toute entreprise engageant une procédure judiciaire dans un tel cadre.

<sup>352</sup> En particulier, des coupures prolongées du service électrique.



constitué une préoccupation prioritaire pour les entreprises. Cependant, depuis la dégradation du contexte económico-social courant 1998, la problématique a progressivement pris de l'importance aux yeux des gestionnaires avant de s'imposer et de devenir incontournable début 2002. Au moment où la crise argentine a éclaté, les opérateurs étaient plus ou moins « prêts » à relever le défi issu de la paupérisation de la clientèle. Ils ont tous été confrontés à la difficulté de retrouver l'équilibre qui leur avait permis de développer les services dans les dix années précédentes. Par ailleurs, le contexte de renégociation des contrats et d'incertitude généralisée a compliqué la mise en œuvre rapide de pratiques gestionnaires adaptées dans un domaine où la durabilité des solutions adoptées est de rigueur.

Confrontés au caractère profondément hétérogène de la pauvreté argentine, les opérateurs, pour qui la représentation et l'identification du « client pauvre » constituent des étapes importantes dans la recherche de solutions adaptées, ont été conduits à une analyse poussée des différents « profils » de clients démunis, donc des différentes voies possibles de l'efficacité de service pour cette population, comme en atteste cet extrait d'entretien :

*« La catégorie des “non payeurs” a progressivement changé de visage, surtout depuis la crise économique. De nouveaux groupes se sont ajoutés au rang des “non payeurs”. Nous, ce que nous avons analysé, c’est qu’en croisant les concepts de “pauvres en revenus” et de “pauvres en infrastructures”, on obtient quatre catégories de clients pauvres:*

*[Tableau conçu et expliqué par l'interviewé pendant l'entretien]*

	<i>Pauvres en infrastructures</i>	<i>Non pauvres en infrastructures</i>
<i>Pauvres en revenu</i>	<i>Une partie de cette catégorie est couverte par l'Acuerdo Marco. Ce sont des quartiers très précaires. Niveau d'éducation très faible (80% seulement niveau école primaire): ils connaissent donc des difficultés pour l'abstraction. On ne peut pas faire d'ateliers avec la lecture de compteurs, des prévisions de consommation... Ce sont ceux qui ont le plus besoin d'un tarif social : la solution n'est pas dans la sensibilisation ou la formation (sur les économies d'énergie). Dans ce groupe, l'électricité a une importance vitale mais les conditions de vie sont tellement dégradées que</i>	<i>Ils augmentent beaucoup. Ce sont ceux de la classe moyenne appauvrie. Il existe de nombreux gradients à l'intérieur de cette catégorie. Il y a des gens qui vivaient bien qui avaient une maison très jolie et bien équipée mais qui n'ont plus de revenu. C'est un groupe particulier parce qu'il est très équipé en appareils électroménagers, ils ont des habitudes de consommation très élevées. Il faut qu'ils s'adaptent à la baisse. Ils sont très demandeurs de plans de paiement. Pour l'entreprise, c'est un groupe à surveiller parce que c'est là que pourraient augmenter beaucoup les</i>

	<i>l'usage rationnel est une préoccupation mineure.</i>	<i>impayés. Les solutions adaptées sont plutôt des politiques de sensibilisation, de formation...</i>
<i>Non pauvres en revenu</i>	<i>Ils sortent d'une situation de pauvreté. C'est un groupe très réduit, ils sont peu nombreux. En tant qu'entreprise privée, ils ne nous intéressent pas.</i>	<i>Ils peuvent jouer un rôle important dans la diffusion de l'idée d'usage rationnel de l'énergie (équipement en électroménager efficient, etc.) mais ils n'ont pas besoin de notre aide pour baisser leur niveau de consommation.</i>

*Donc, on a commencé à penser à un cadre d'action à partir de ces catégories pour voir ce que l'on pouvait faire dans chaque cas ».*

*Edenor – Marketing social (15/08/02)*

Après plusieurs années de gestion où les opérateurs avaient développé des activités très rentables en tenant compte d'une pauvreté « marginale » dans l'éventail des clients, les notions de « pauvreté structurelle », « pauvreté intermittente », « nouveaux pauvres », etc. sont peu à peu entrées dans leur vocabulaire, transformant progressivement le contenu de la gestion et la stratégie à moyen terme. Nous ne nous attacherons pas ici à l'étude des moyens mobilisés par les entreprises pour faire face à la paupérisation généralisée de leur clientèle, mais il est cependant nécessaire pour l'analyse de souligner à quel point l'émergence de la problématique a profondément bouleversé les projets spécifiquement adressés aux quartiers *carenciados* de leur zone de concession.

### Conclusion du chapitre 3

Il est intéressant de noter les effets de la crise de 2001 sur les programmes « quartiers défavorisés ». Alors que l'année 2002 a été marquée par une paralysie générale des activités des entreprises (simple gestion, pas d'investissement), elle a permis de mettre en évidence que la « nouvelle » pauvreté argentine était diffuse dans la société et n'était pas à chercher uniquement dans les quartiers *carenciados* (davantage considérés comme « territoires de la pauvreté structurelle »).

Paradoxalement, la crise n'a pas freiné le développement des projets dans les quartiers pauvres. Au contraire, dans les secteurs de l'eau et de l'électricité, l'année 2001 a servi de véritable tremplin pour la phase opérationnelle des programmes<sup>353</sup>. Plus encore, dans le secteur de l'eau, le programme de développement a été la seule occasion de poursuivre l'extension des réseaux, tous les autres plans adoptés dans le cadre de la négociation quinquennale ayant été temporairement arrêtés.

Cette situation étonnante est le résultat de plusieurs effets combinés. Tout d'abord, un effet *maturation* : la crise arrive au moment où les opérateurs sont prêts à entamer la phase opérationnelle des projets après plusieurs années de formation et de sensibilisation en interne. Ensuite, un effet *coût* : dans le domaine de l'eau, les projets d'extension des réseaux dans les quartiers sont en général moins coûteux que les projets traditionnels<sup>354</sup>, dans le secteur électrique, les projets sont tous assortis d'une perspective d'économie pour l'opérateur<sup>355</sup>. Enfin, l'effet *image* : en période de renégociation des contrats et du fait de nombreuses mises en cause des opérateurs privés par la société civile, les projets dans les quartiers *carenciados* constituent un atout certain pour les opérateurs. A titre illustratif, précisons que le programme de développement a souvent été qualifié, courant 2002, de *cara humana* (visage humain) de l'activité d'*Aguas Argentinas*.

---

<sup>353</sup> Dont nous étudierons en détail les modalités gestionnaires dans la deuxième partie de la thèse.

<sup>354</sup> Coûts de main-d'œuvre faibles ou inexistants, beaucoup de « bricolage » pour la récupération de matériel, délégation de certains coûts aux municipalités (outillage, gros œuvre).

<sup>355</sup> Notamment du fait du coût exorbitant de la fraude en cas de non-projet. Nous en étudierons les effets dans la deuxième partie de la thèse.





## Conclusion de la première partie

L'analyse socio-historique des héritages gestionnaires et socio-politiques légués aux entreprises permet de mettre en lumière deux principaux résultats. D'une part, si la « privatisation » des services urbains d'infrastructure au début des années 1990 s'est inscrite dans un cadre général de changement de modèle de régulation<sup>356</sup>, elle ne constitue pas, en soi, une nouveauté dans le paysage politique et économique argentin, en témoigne l'étude de l'émergence des premiers réseaux – privés – dans l'agglomération de Buenos Aires. Les secteurs de l'eau, de l'électricité et des télécommunications ont alors connu un *retour* à la gestion privée. Cette alternance entre autorité publique et capitaux privés à la tête des services atteste bien de leur double identité constitutive de services *publics marchands*.

D'autre part, la lecture socio-historique du processus de métropolisation de Buenos Aires nous révèle que le phénomène de pauvreté urbaine n'est pas nouveau. Les pouvoirs publics argentins n'ont adopté que très tardivement des réglementations limitant le secteur privé dans ses pratiques de spéculation immobilière. Le principal résultat a été la multiplication du nombre et des configurations de quartiers pauvres. Par ailleurs, l'absence de politique coercitive en matière de desserte desdits quartiers en services d'infrastructure a contribué à la consolidation d'un espace métropolitain fragmenté (avoir accès aux services ou pas). A cet égard, nous considérons, à l'instar de J.M. Offner, que « les réseaux d'infrastructure ne fabriquent [...] pas un espace dual. Tout au plus- mais ce n'est pas négligeable –participent-ils à la production d'inégalités territoriales »<sup>357</sup>.

Suite aux privatisations, les opérateurs de services urbains à Buenos Aires ont donc été confrontés à un contexte de fortes disparités socio-économiques au sein de leur univers de clients et à l'indifférence des autorités publiques à l'égard de cette situation.

Malgré la volonté visible des opérateurs d'améliorer, de professionnaliser et de généraliser leurs interventions dans les quartiers *carenciados*, le « décollage » des programmes ne s'est

<sup>356</sup> Tel que décrit par R. Boyer dans : BOYER, Robert. « La crisis argentina: un análisis desde la teoría de la regulación », *Realidad económica*, novembre-décembre 2002, n°192, pp.6-23.

<sup>357</sup> OFFNER, Jean-Marc. « La « dérégulation territoriale ». Les pouvoirs locaux au risque des réseaux techniques ». Version française (p.6) de l'article publié en anglais dans : *International Journal of Urban and Regional Research*, 2000, Vol. 24 – 1, pp.165-182.

opéré que suite à la crise de 2001 et a emprunté des voies très différentes d'un secteur à l'autre.

Alors que l'entreprise d'eau a trouvé dans le contexte de crise un moyen de donner une impulsion forte à des projets pensés et préparés depuis longtemps, l'entreprise d'électricité, quant à elle, y a trouvé l'opportunité d'un changement de cap radical par rapport à sa gestion des premières années. En effet, la gestion privée de la distribution d'énergie électrique avait très rapidement permis, au moyen d'un accord spécifique entre l'opérateur et les pouvoirs publics, sur lequel nous reviendrons en deuxième partie de thèse, d'organiser l'accès technique de l'ensemble des foyers de la concession au service d'énergie électrique. Le « risque commercial » semblait ainsi évité. Cependant, l'envergure et la rapidité du programme avaient masqué des failles, notamment dans le niveau d'adéquation de la gestion aux conditions socio-économiques des nouveaux clients<sup>358</sup>. Dans le secteur des télécommunications, en revanche, la crise de 2001 n'a fait que conforter l'entreprise dans sa stratégie de « développement technologique » pour les clients les plus riches et le groupe *France Télécom*, par ailleurs très fortement endetté, n'a pas tardé à céder ses participations, jugeant que l'affaire n'était plus suffisamment rentable.

Nous pourrions placer, le long d'un continuum des services publics marchands allant de « services publics » à « services marchands », les degrés différenciés de réaction que les entreprises ont eu face à la crise de 2001. L'entreprise d'eau a profité du contexte pour asseoir sa politique de « service public », l'entreprise d'électricité a semblé prendre subitement conscience qu'elle avait trop inscrit son activité dans une logique marchande et a alors cherché à redonner un sens de « service public » à sa gestion, l'entreprise de télécommunications, déjà très éloignée des préoccupations d'« intérêt général » et de « desserte universelle » a misé sur une logique marchande encore plus poussée dans sa stratégie de sortie de crise. Il n'est donc pas surprenant, étant donnée l'absence de politique de *welfare*, que les divergences entre stratégies des opérateurs aient mené à des pratiques gestionnaires très contrastées dans les quartiers défavorisés. La crise de 2001 a donc servi de *révélateur* des stratégies de « responsabilité sociale » des entreprises.

---

<sup>358</sup> Contrairement à l'entreprise d'eau, l'opérateur d'électricité avait travaillé selon une logique d'offre, qui s'est traduite non seulement par la définition unilatérale des projets de connexion des quartiers mais également par l'absence de réflexion autour d'une politique globale pour la concession.







**Partie II - Les pratiques des entreprises :**  
Stratégies et projets pour les quartiers *carenciados*  
de Buenos Aires



## Introduction de la deuxième partie

A la lumière des héritages laissés par l'Histoire, et plus précisément par les histoires des quartiers défavorisés de Buenos Aires et par l'évolution des services urbains dans l'agglomération, les opérateurs d'eau et d'assainissement, d'électricité et de télécommunications, arrivés avec les privatisations du début des années 1990, ont dû apprendre à composer avec des réalités sociales extrêmement éloignées de celles qu'ils côtoient en Europe, tout en garantissant une amélioration des services ; services par ailleurs fortement empreints des pratiques politiques et gestionnaires du passé.

Dans un contexte d'amélioration de l'« efficacité économique » des services (meilleurs standards de qualité, augmentation de la desserte, amélioration des critères d'efficacité gestionnaire), la question de leur « efficacité sociale » ne s'est posée que dans un second temps, au moment où les maisons mères ont adopté le registre discursif de la « Responsabilité Sociale d'Entreprise ». Si la première a toujours été l'objet d'un relatif consensus quant aux méthodes d'évaluation<sup>359</sup>, la seconde pose encore aujourd'hui de nombreuses interrogations quant aux objectifs à atteindre, aux méthodes à mettre en oeuvre et aux critères d'évaluation pour s'en approcher. **Nous faisons le choix, dans cette recherche, d'appréhender l'« efficacité sociale » des entreprises comme la qualité de réponse qu'elles fournissent au mandat de « Responsabilité Sociale » émanant des groupes Suez, EDF et France Télécom.**

A partir d'une analyse des faits concrets de terrain, cette partie tente de resituer la conception que les opérateurs ont de leur responsabilité sociale dans le développement de leurs activités. Dans cette perspective, les monographies comparées seront articulées en quatre temps : avant d'être présenté en détail, chaque projet opérationnel sera resitué dans ses divers contextes d'action : (i) la place du service dans les quartiers défavorisés, (ii) le contexte discursif sur la « Responsabilité Sociale » au niveau du groupe et de la filiale et le (iii) contexte juridico-règlementaire dans lequel s'inscrivent les programmes.

---

<sup>359</sup> Nous faisons référence, dans le cadre de cette recherche, à une double définition de l'évaluation, à la fois dans sa dimension d'activité cognitive, telle que la définit le décret du 22/01/90 : « évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés », mais appréhendée aussi dans sa dimension normative, telle que définit par le rapport Deleau de 1985 « évaluer une politique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres ». Pour plus de détails à ce sujet, voir : Conseil Scientifique de l'Evaluation. *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris : La documentation française, 1996, 123 p.

S'il est possible de parler d'accès aux services d'eau et d'électricité, parler d'accès *au* service téléphonique est plus complexe dans la mesure où les modes d'accès sont différenciés et, la plupart du temps, substituables. Introduire la notion de « à domicile » pourrait permettre *a priori* de saisir une réalité des « services domiciliaires en réseaux » dans les quartiers *carenciados*. Encore faudrait-il que l'accès « à domicile » englobe une réalité homogène pour les différents services. Or, ce n'est pas le cas. S'il est possible dans le cas de l'eau d'accéder à un puits, ou, pour le téléphone, d'utiliser une cabine téléphonique proche du domicile, il n'est pas envisageable d'utiliser une énergie électrique qui ne soit pas « à domicile ». De même, si les conditions sanitaires du foyer sont considérablement améliorées par l'accès à l'eau courante dans la maison, la plus value qu'apporte un téléphone fixe par rapport à un téléphone public extérieur est-elle aussi pertinente dans l'étude de l'amélioration de la vie des quartiers *carenciados*? Ou serait-ce, dans ce cas précis, l'accès possible à *n'importe quel* moyen de communication qui ferait sens ?

Lors de l'interprétation de nos résultats, nous avons fait le choix de nous intéresser à l'accès aux services que proposent les opérateurs privés aux usagers et, en particulier, aux habitants des quartiers *carenciados*. En ce sens, l'accès à l'eau sera étudié sous l'angle de l'accès au réseau urbain (AASA ne propose pas la gestion de puits ni de bornes fontaines), il en est de même pour l'électricité (*Edenor* ne propose pas d'autres modes d'approvisionnement en électricité que le réseau). Dans le cas des télécommunications, en revanche, l'opérateur propose une gamme de modalités d'accès au service, nous avons donc décidé d'en considérer la totalité dans le cadre de cette recherche: réduire cette question à la seule expansion du réseau de téléphonie fixe serait un biais énorme au regard de la réalité de la relation des quartiers *carenciados* au service de téléphonie.





## Chapitre 4 :

### L'eau et l'assainissement

#### Plan du chapitre

##### INTRODUCTION DU CHAPITRE 4

1. LES USAGES DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT DANS LES QUARTIERS *CARENCIADOS* : DES PRATIQUES ALTERNATIVES A LA FORMULATION D'UNE DEMANDE DE CONNEXION AU RESEAU
  - 1.1. *Les pratiques d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées*
    - 1.1.1. L'approvisionnement en eau
    - 1.1.2. Les différentes modalités d'évacuation des eaux usées
  - 1.2. « Valeur, prix et coût » du service : les leviers d'un travail à la demande informée
2. LE DISCOURS DU GROUPE ET DE L'ENTREPRISE SUR LA *RESPONSABILITE SOCIALE*
  - 2.1. *Positionnement du groupe Suez : une politique affichée de développement durable*
  - 2.2. *Positionnement de l'entreprise Aguas Argentinas en matière de Responsabilité Sociale*
3. A LA LECTURE DU CONTRAT DE CONCESSION : QUELLES DEFINITIONS JURIDICO-REGLEMENTAIRES POUR LES QUARTIERS *CARENCIADOS* ?
4. L'AFFIRMATION PROGRESSIVE D'UNE POLITIQUE DE DESSERTE POUR LES QUARTIERS *CARENCIADOS*
  - 4.1. *Les fondations du programme « Desarrollo de la comunidad »*
  - 4.2. *L'équipe « Desarrollo de la comunidad » (DC) chez Aguas Argentinas*
  - 4.3. *La construction progressive du modèle de gestion pour les quartiers carenciados*
    - 4.2.1. La méthodologie d'intervention sociale et le travail à la « demande informée »
    - 4.2.2. La professionnalisation du champ d'intervention : formation et capitalisation
    - 4.2.3. Les enjeux de la définition de solutions financières alternatives et d'une politique commerciale pour les quartiers *carenciados*
  - 4.3. *L'opérationnel : l'émergence progressive des modèles participatifs de gestion*

##### CONCLUSION DU CHAPITRE 4





## Introduction du chapitre 4

L'accès à l'eau potable est une condition *sine qua non* de survie. De ce fait, il est un révélateur pertinent de la construction de nos sociétés. Il permet notamment une lecture particulière des phénomènes d'inégalités sociales à une échelle mondiale comme à une échelle micro-locale. Cette lecture comprend plusieurs niveaux de compréhension, illustrant la complexité des imbrications Eau / Société.

Dans l'agglomération de Buenos Aires, malgré les efforts importants et les nombreux projets mis en place par l'entreprise *Aguas Argentinas*, la majorité des habitants des quartiers *carenciados* ne dispose toujours pas d'accès régulier au réseau urbain d'eau et d'assainissement.

Pourtant, Buenos Aires est considérée comme très avantagée car particulièrement bien dotée en eau. Elle bénéficie, d'une part, d'une source intarissable d'eau douce : le *Río de la Plata* permettant largement d'alimenter le réseau urbain (la production par habitant y est supérieure à 500 litres par habitant et par jour et peut atteindre les jours les plus chauds jusqu'à 650 litres /habitant /jour) et, d'autre part, de la richesse des nappes phréatiques de l'espace géographique de la *Pampa* (l'une des plus grande réserve d'eau souterraine au monde), sur laquelle se sont déployés la ville de Buenos Aires et son *conurbano*.

Rappelons au lecteur que l'abondance de la ressource et la volonté politique avaient permis le développement d'un modèle de gestion publique de l'eau extrêmement ambitieux en termes de redistribution sociale qui n'avait finalement pas été à la hauteur des besoins de la société argentine. Les « laissés pour compte » du modèle OSN s'étaient, malgré tout, accommodés des retards pris par l'opérateur quant à l'expansion du service et avaient développé des pratiques alternatives à la connexion au réseau urbain. Nous nous intéressons, dans ce chapitre, à la manière dont l'entreprise *Aguas Argentinas* a tenté de combler ce retard en intégrant progressivement les populations des quartiers *carenciados* au panel de ses clients traditionnels.

## 1. Les usages de l'eau et de l'assainissement dans les quartiers *carenciados* : des pratiques alternatives à la formulation d'une demande de connexion au réseau

A Buenos Aires, les exclus du réseau urbain d'eau et d'assainissement sont pour la plupart les habitants des zones les plus reculées de l'agglomération (tous niveaux socio-économiques confondus) ou des poches de pauvreté non desservies (principalement les habitants des bidonvilles). Les premiers bénéficient de conditions d'accès à la ressource relativement faciles (par le biais du pompage des nappes), et ce, même si la qualité du sous-sol *bonaerense*<sup>360</sup> s'avère extrêmement variable d'une zone à l'autre de l'agglomération. Les seconds parviennent, bon an mal an, à se raccorder de manière irrégulière au réseau environnant. La question de l'assainissement est donc plus sensible que celle de l'eau dans la mesure où la non connexion au réseau s'accompagne rarement d'une pratique de traitement des déchets, ce qui a, par voie de conséquence, une retombée directe sur la qualité de l'eau disponible dans les cours d'eau et dans les nappes phréatiques de la région. Le panorama d'abondance de la ressource se voit donc systématiquement nuancé par le risque croissant lié à la pollution de la ressource. L'accès au réseau urbain d'eau potable reste donc un enjeu majeur même dans une agglomération qui n'a jamais été confronté au problème du stress hydrique.

### 1.1. Les pratiques d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées

Avant toute analyse, dressons un rapide panorama des pratiques des populations pour s'approvisionner en eau potable et pour organiser l'évacuer des eaux usées.

#### 1.1.1. L'approvisionnement en eau

A l'occasion du recensement national effectué en 2001<sup>361</sup>, les différents modes possibles d'approvisionnement en eau des habitants de l'agglomération de Buenos Aires ont été relevés et évalués. La méthodologie d'enquête de l'INDEC<sup>362</sup> en dénombrait huit:

- La connexion au réseau urbain d'eau courante (réseau AASA / coopératives / autres),
- Le pompage par moteur des nappes phréatiques,
- Le pompage manuel des nappes phréatiques,
- L'extraction par moteur de l'eau d'un puits,

<sup>360</sup> De Buenos Aires.

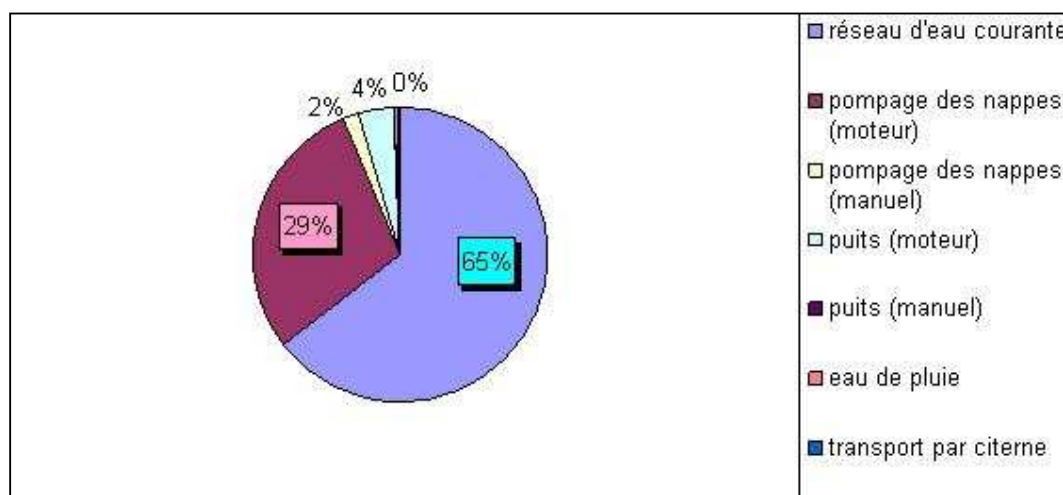
<sup>361</sup> Données INDEC (Grand Buenos Aires) issues du recensement 2001.

<sup>362</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos.

- L'extraction manuelle de l'eau d'un puits,
- La récupération de l'eau de pluie,
- L'approvisionnement par citerne<sup>363</sup>,
- L'approvisionnement direct depuis un cours d'eau (rivière, canal).

Précisons, à ce stade, que le territoire du grand Buenos Aires tel que défini par l'INDEC (24 *partidos* de l'agglomération) est plus large que le territoire défini pour la concession d'eau d'*Aguas Argentinas*, il n'est donc pas surprenant que le taux de couverture du réseau urbain ne soit que de 65% en 2001.

**Graphique 15 - Distribution des modes d'approvisionnement en eau des habitants du GBA**



Source : élaboration par l'auteur à partir des données INDEC, recensement GBA 2001

Outre les critères retenus pour élaborer les statistiques officielles, nous avons relevé sur le terrain deux types d'approvisionnement en eau supplémentaires qu'il convient d'ajouter à la liste. Ces pratiques sont extrêmement déterminantes dans les quartiers *carenciados* mais nous ne disposons d'aucune donnée chiffrée pour les analyser :

- La connexion frauduleuse au réseau urbain
- L'achat complémentaire d'eau en bouteille ou bidon.

<sup>363</sup> L'ensemble des municipalités du Grand Buenos Aires disposent d'un service de camions-citernes (*camiones aguateros*) qui se fournissent en eau du réseau (pas de comptage sur le réseau) et desservent gratuitement les quartiers pauvres non connectés bien qu'à proximité du réseau (à raison de 100 à 150 litres par foyer, déposés quotidiennement ou tous les deux jours dans des bidons en bordure du quartier). Dans certains quartiers pauvres (municipalité de Tigre, par exemple), des réservoirs de 2000 litres ont été installés en bordure du quartier mais cette solution a progressivement été abandonnée du fait du manque de maintenance des installations. En cas d'urgence (manque d'eau en été par exemple), les camions citernes assurant le service sont directement envoyés par l'entreprise AASA.

La solution que présente le réseau urbain d'eau potable (géré jusqu'en 1993 par l'entreprise publique OSN, puis à partir de 1993 par l'entreprise concessionnaire AASA) est de loin la plus intéressante et la plus recherchée dans la mesure où elle propose, pour les usagers, le rapport qualité/prix le plus intéressant tout en permettant un contrôle de la qualité de la ressource en tout point du réseau. Outre la potabilité de la ressource, elle permet un service « à domicile », en quantité illimitée (pas de mesure de la consommation) et à coût quasi fixe<sup>364</sup>.

Toutefois, ce premier constat masque l'irrégularité de certaines connexions sur le réseau urbain. En effet, les « piquages » d'eau sur le réseau sont souvent le fruit de connexions « faites maison » avec des matériaux (tuyaux, clés) de récupération et de mauvaise qualité, très souvent rouillés, qui mettent en péril la potabilité de la ressource. Le « piquage » se fait en un point du réseau qui sert de départ à une série de ramifications clandestines. A l'arrivée, le niveau de qualité de service est extrêmement dégradé : une pression très faible, une faible quantité d'eau et une qualité extrêmement mauvaise. La fraude s'accompagne ainsi de coûts physiques importants : celui d'attendre les horaires de faible consommation du réseau (dans la nuit ou à l'aube) pour remplir les bidons quand la pression est un peu moins faible, celui de transporter les charges physiques (bidons de 10 ou 20 litres) sans compter l'incidence de la mauvaise qualité de l'eau sur la santé. En effet, les bidons remplis pendant la nuit restent à l'air libre et deviennent, de ce fait, le réceptacle de nombreuses sources de danger sanitaire (pollution de l'air, fumées, insectes, etc.).

La première alternative au réseau d'eau est constituée, dans la pratique, par l'extraction d'eau ou par l'usage d'un puits dans les zones où les nappes souterraines sont exploitables. Cette modalité d'approvisionnement, largement répandue dans l'agglomération, connaît cependant aujourd'hui deux freins majeurs : d'une part, la pollution croissante en nitrates des nappes phréatiques, qui oblige à creuser des puits de plus en plus profonds pour accéder à de l'eau potable (aujourd'hui, plus de soixante mètres de profondeur<sup>365</sup>) et d'autre part, l'obligation imposée à tous les habitants de la concession par le contrat de concession en 1993 de se

---

<sup>364</sup> Les modalités tarifaires ont été présentées dans la première partie.

<sup>365</sup> Dans l'acuífère *Puelche*.

connecter au réseau et de fermer les puits individuels dès lors que l'expansion du réseau a atteint la zone où ils résident<sup>366</sup>.

Enfin, notons l'existence d'une autre pratique d'approvisionnement alternative au réseau, souvent complémentaire des pratiques de fraude ou d'extraction d'eau des nappes : l'acheminement de l'eau potable en citerne, en bouteilles ou en bidons. Il convient de préciser qu'il n'est pratiqué que pour un usage partiel de la ressource (boisson, cuisine) du fait de son coût extrêmement élevé<sup>367</sup>, de très loin le plus coûteux pour les usagers de quartiers *carenciados* puisque le prix du litre d'eau potable en bidon est environ 2500 fois supérieur au litre d'eau potable du réseau. L'acheminement de l'eau potable permet, face aux problèmes de contamination liée à la fraude ou de pollution des nappes, de garantir la potabilité de la ressource pour les usages où elle est strictement nécessaire.

Ces alternatives, si elles permettent toutes de répondre au besoin primaire d'approvisionnement en eau, ne sont pas équivalentes pour les utilisateurs selon les différents coûts qu'elles impliquent : qu'il s'agisse du coût économique...

**Tableau 24 – Coûts comparatifs des différents modes d'approvisionnement en eau potable**

	Réseau urbain	Pompage des nappes	Achat d'eau minérale
Coût minimum pour l'utilisateur pour 1000 litres	0,2 \$	~ 0,02184 \$ + incidence des coûts des installations + facture électricité (abonnement)	~ 500 \$
Mode de calcul	coût moyen du service pour l'ensemble du réseau (total facturation / conso)	coût approximatif <u>en énergie électrique</u> pour l'usage du moteur permettant le pompage de 1000 litres.*	prix approximatif d'un bidon de 10 litres d'eau reminéralisée acheté en supermarché x 100
Conditions	Connexion régulière au réseau AASA	- Accès possible à l'eau des nappes - Usage d'un moteur ¼ CV en bon état (20 min.)	Achat d'eau minérale bon marché en supermarché

Sources :                                      Données AASA, 2002                      Données Edenor, 2002                      Enquête de terrain (10/03)

\* le calcul concerne le coût minimum pour l'utilisateur (en énergie), il exclut le coût du forage du puit (1100 pesos pour un forage à 70 mètres) et d'achat et de maintenance du moteur (300 pesos), de l'installation et du tank d'eau (1000 l.) qui viennent augmenter le coût réel de l'approvisionnement en eau potable.

<sup>366</sup> Le chapitre 4 du contrat de concession (normes de service) précise dans son paragraphe 4.3.3. que la connexion au réseau et le paiement du service sont obligatoires et, dans son paragraphe 4.3.4, que les sources alternatives d'approvisionnement en eau doivent être éliminées.

<sup>367</sup> Environ 4,5 pesos pour un bidon de 10 litres d'eau minéralisée distribué par le *sodero* (vendeur ambulant).

...ou d'autres types de coûts (fatigue physique liée à l'acheminement, négociation avec des intermédiaires, qualité et degré de potabilité de l'eau ...).

*« Ce que veut dire, aujourd'hui, avoir accès au réseau est une chose absolument essentielle pour nous, parce qu'avant, nous n'avions pas l'eau, nous devions nous lever vers 4h du matin pour aller acheter l'eau minérale en bouteille. Si nous évaluons en coût et en commodité, la différence est sidérale : nous n'avons plus à perdre des heures pendant la nuit pour acheminer l'eau ».*

Représentant du quartier « Villa Besada » (armado), Lanús (10/01)<sup>368</sup>

L'analyse approfondie des différentes modalités d'approvisionnement peut se faire par le croisement des pratiques d'accès à la ressource et des différentes catégories de quartiers *carenciados*<sup>369</sup> afin d'identifier, s'ils existent, différents niveaux de demande ou d'urgence de connexion au réseau:

Certains quartiers, les *barrios de emergencia*, ou bidonvilles, n'ont pas bénéficié de l'expansion du réseau au même titre que les quartiers environnants et se retrouvent isolés au milieu de zones desservies par le réseau. Par voie de conséquence, la plupart du temps, l'accès à l'eau s'effectue par fraude sur le réseau voisin. Outre les nuisances causées par les vols d'eau pour les usagers réguliers du réseau (baisses de pression, manque d'eau en été, etc.) ils risquent, par ailleurs, de mettre en danger l'ensemble des usagers du réseau par effet de contamination. Dans la pratique, les populations « fraudeuses » n'utilisent cette eau pour leur consommation qu'après l'avoir fait bouillir. De nombreux cas avérés de troubles sanitaires et même de décès sont cependant imputables à la mauvaise qualité de l'eau obtenue par ce moyen.

La majorité des quartiers *carenciados* de l'agglomération, les *quartiers précaires*<sup>370</sup>, se situent en périphérie et ne bénéficient pas encore, pour la plupart, de l'expansion du réseau. Les zones encore non desservies par le réseau urbain ont donc recours à un autre mode d'accès à la ressource : l'extraction de l'eau des nappes souterraines, par simple perforation ou par forage d'un puits. Cette alternative est coûteuse, car elle nécessite, d'une part, de faire creuser un puits (le forage est très coûteux d'autant plus que la pollution des nappes oblige les

<sup>368</sup> Cet extrait d'entretien est issu de : BRAILOWSKY, Alexandre; LAMY, David; MARCOUX, Florent. *Agua para todos*, film documentaire, GDC, Buenos Aires, 2000.

<sup>369</sup> Voir la typologie des quartiers *carenciados* en introduction.

<sup>370</sup> Selon la typologie, les bidonvilles à trame urbaine, la seconde catégorie de quartiers.

utilisateurs à creuser à des profondeurs de plus en plus importantes) et d'autre part, d'activer un moteur pour remplir quotidiennement le tank d'eau, ce qui est coûteux en énergie électrique<sup>371</sup>. Dans la plupart des quartiers éloignés du réseau, il s'agit de la pratique la plus répandue. Cette situation présente à nouveau le danger inhérent au manque de contrôle de la qualité de la ressource, dans un contexte de pollution croissante des nappes et au manque de contrôle du matériel (tuyaux, tank, etc.).

En ce qui concerne les *barrios armados*, la plupart ont été conçus pour bénéficier de l'accès au réseau dès la construction, la question de l'accès se pose davantage en termes de qualité de l'eau distribuée (problèmes de fuites, de pression, de montée de l'eau aux étages supérieurs, etc.) qu'en termes d'accès technique au service.

#### 1.1.2. Les différentes modalités d'évacuation des eaux usées

Comme pour l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées peut prendre des formes variables selon divers motifs : la configuration du quartier, sa situation géographique ou encore les pratiques habituelles de ses habitants.

En ce qui concerne spécifiquement l'évacuation des déchets organiques, le recensement 2001 de l'INDEC a permis de mettre en évidence trois catégories de pratiques :

- Par le réseau urbain d'assainissement,
- Dans une fosse septique ou un puits perdu (*pozo negro*), avec traitement des déchets,
- Dans un puits perdu ou directement dans la terre (sans traitement)

**Tableau 25 - Modes d'évacuation des déchets organiques pour les habitants du GBA**

Modes d'évacuation des déchets cloacaux	dans le foyer	dans le terrain	hors du terrain	TOTAL
Toilettes avec chasse d'eau et connexion au réseau urbain d'assainissement	2828419	30832		2859251
Toilettes avec chasse d'eau et évacuation dans une fosse septique	2438855	159582		2598437
Toilettes avec chasse d'eau et évacuation dans un puits noir ou dans la terre	1219470	161102		1380572
Toilettes sans chasse d'eau ou pas de toilettes	618009	971541	211 233	1589550
<b>TOTAL</b>	<b>7104753</b>	<b>1323057</b>	<b>211233</b>	<b>8639043</b>

Source : élaboration par l'auteur à partir des données INDEC, recensement GBA 2001

<sup>371</sup> Le tableau n°23 présenté un coût du pompage relativement faible car il ne tenait compte ni du coût des infrastructures et de la maintenance ni de l'abonnement au service électrique.



A ces trois catégories, nos travaux de recherche nous conduisent à ajouter trois autres types de pratiques non comptabilisées dans les statistiques officielles, à savoir :

- La connexion irrégulière au réseau d'assainissement (évacuation par fraude),
- La connexion irrégulière aux réseaux pluviaux,
- Le déversement « sauvage » des déchets dans un cours d'eau.

Le problème de l'assainissement se pose dans les mêmes termes que celui de l'eau. Il est indéniable qu'il existe différents modes d'évacuation des eaux usées – réseau d'assainissement, évacuation directe dans les cours d'eau, *pozos negros*, « puits perdus », mais la solution technique du réseau urbain est, à nouveau, la plus intéressante du point de vue de la protection de l'environnement et de la santé des usagers mais aussi au niveau du calcul économique. Du fait du coût sanitaire extrêmement élevé de ne pas disposer de réseau d'assainissement, les quartiers doivent supporter le coût de pompage<sup>372</sup> des *pozos negros*, effectué par les camions-citernes, dont la fréquence d'intervention augmente avec la précarité des terrains occupés<sup>373</sup>. Par ailleurs, la solution des puits noirs implique un coût de long terme non négligeable : la pollution croissante des nappes d'eau souterraines<sup>374</sup>, qui servent à l'approvisionnement en eau dans de nombreuses zones de l'agglomération. Cette pollution rend nécessaire un forage de plus en plus profond pour accéder à une eau de meilleure qualité (actuellement au moins 60 mètres).

*« Les puits noirs posent beaucoup de problèmes. Quand les nappes montent, ça provoque des maladies chez les enfants : des allergies et des boutons sur les bras. C'est vrai que la municipalité nous aide à payer les camions-citernes pour le pompage, on paie 15 pesos au lieu de 60, mais le problème c'est qu'on aurait besoin de pomper tout le temps, surtout quand il pleut, et ça arrive qu'ils mettent plus de 15 jours à intervenir... »*

Habitante du quartier « La Cava » (bidonville), San Isidro (31/07/02)

<sup>372</sup> Les puits perdus sont, en général directement creusés dans la terre (4 mètres de profondeur environ) et ne sont pas isolés de manière hermétique. Cependant les résidus solides évacués (en particulier les savons et détergents) finissent par former une couche imperméable qui empêche la filtration des liquides dans la terre d'où la nécessité, tous les deux mois environ de faire appel au camion-citerne de la municipalité pour vider et nettoyer le puits noirs (coût de l'intervention : 60 pesos).

<sup>373</sup> S'ils sont inondables, par exemple ou alors dans le cas de quartiers de type bidonville (comme à *La Cava*) où le manque d'espace empêche de creuser des puits noirs à quatre mètres. De ce fait, les puits noirs, moins profonds, ont tendance à déborder très rapidement.

<sup>374</sup> Du fait de la montée des nappes phréatiques, la première nappe « superficielle » finit par entourer l'ensemble des puits perdus et la filtration des liquides par polluer la réserve d'eau. Par ailleurs, l'acuière Puelche (à 60 mètres de profondeur) finit lui aussi par être pollué du fait de la lente filtration des liquides pollueurs et de leur « descente » dans l'acuière, d'une part, mais aussi des fuites de certaines installations de pompage des eaux qui « transportent » la pollution des nappes superficielles vers les nappes les plus profondes.

Pour le cas de l'assainissement, les différences de pratiques sont moins facilement repérables selon les catégories de quartiers et suivent davantage une logique géographique, liée à la proximité des cours d'eau et aux pentes des terrains.

Les quartiers « îlots » au sein ou en bordure de zones desservies par le réseau auront tendance, comme dans le cas de l'eau, à avoir recours à des pratiques de connections irrégulières aux canalisations. Il peut s'agir de quartiers du type *bidonville* ou de *quartiers précaires*. Ces connections posent le problème de la capacité des usines de traitement en fin de réseau et ne peuvent se maintenir que si elles ne remettent pas en cause l'équilibre global du réseau d'assainissement. Dans le cas d'un quartier proche d'un cours d'eau (plutôt de type *quartier précaire*), il est fréquent de voir que l'évacuation des eaux usées se fait de manière « sauvage » sans aucun type de traitement. Enfin, la solution alternative au réseau la plus répandue dans les quartiers *carenciados* de l'agglomération (tous types confondus) est constituée par l'usage des *pozos negros* – les puits perdus – qui reçoivent les résidus cloacaux.

Dans les trois cas, le risque sanitaire extrêmement élevé lié à la pollution croissante des nappes (utilisées pour l'approvisionnement en eau) s'accompagne d'un risque écologique considérable mettant en péril l'équilibre sanitaire et écologique de l'agglomération.

#### 1.2. « Valeur, prix et coût » du service : les leviers d'un travail à la demande informée

Dans cette perspective, il est facile de comprendre l'enjeu des projets de raccordement au réseau d'eau et d'assainissement pour les quartiers *carenciados* de l'agglomération et l'opportunité commerciale que cet enjeu représente pour l'entreprise *Aguas Argentinas*.

Face à la situation que nous venons de décrire, il est incontestable que le réseau urbain offre une alternative extrêmement intéressante aux yeux des habitants des quartiers *carenciados* puisqu'il est le seul moyen de s'assurer de la potabilité de la ressource. Une fois ce constat énoncé, qu'en est-il de la capacité de paiement des populations ? Sans entrer dans un calcul de coûts directs et indirects trop détaillé, il est possible d'affirmer qu'au vu des avantages sanitaires et économiques qu'il propose, l'accès au réseau d'eau potable se présente comme une modalité unanimement plébiscitée : une eau potable en quantité illimitée, un tarif

redistributif et extrêmement bas au regard des autres services (voir le tableau ci-dessous), un service qui permet de réduire les dépenses liées à l'alimentation ou à la santé.

**Tableau 26 – Revenu total des foyers de l'AMBA destiné au paiement des services publics**

	Tous les foyers			Foyers disposant des services		
	Eau et ass.	Electricité	Téléphone	Eau et ass.	Electricité	Téléphone
Décile 01	0,5	4,5	2	1,1	4,5	7,3
Décile 02	0,6	3,4	1,9	1	3,4	4,4
Décile 03	0,7	2,8	2,1	1	2,8	3,7
Décile 04	0,6	2,5	2,3	0,9	2,6	3,7
Décile 05	0,6	2,2	2,2	0,9	2,2	3
Décile 06	0,5	1,9	2,2	0,6	1,9	2,6
Décile 07	0,6	1,7	2	0,7	1,7	2,3
Décile 08	0,5	1,5	2,1	0,6	1,5	2,3
Décile 09	0,5	1,1	1,9	0,5	1,1	2,1
Décile 10	0,3	0,7	1,7	0,3	0,7	1,8
Total	0,5	1,7	2	0,6	1,7	2,4

Source : élaboration par l'auteur à partir de l'enquête ENGH effectuée par l'INDEC, 1996-1997.

En d'autres termes, la **valeur** que les populations des quartiers *carenciados* attribuent au service est bien plus élevée que chez d'autres catégories d'usagers, d'une part, et que le tarif pratiqué par l'opérateur (**prix** du service), d'autre part. Cette configuration permet à l'opérateur d'être assuré d'une demande forte de la part des populations à connecter. Meilleure qualité à un moindre coût : il est facile de comprendre que ces projets suscitent *a priori* l'adhésion des habitants des quartiers défavorisés aux programmes de régularisation ou d'expansion du service<sup>375</sup>. Ce constat a rapidement permis d'évacuer le débat sur la *volonté* de paiement des populations, qui semble n'avoir jamais fait obstacle au programme puisque la condition de base de lancement d'un projet dans un quartier était le plébiscite de plus de 80% de la population, comme nous le verrons par la suite.

Par ailleurs, les enjeux liés à l'intégration des quartiers *carenciados* au réseau d'eau potable dépassent largement la traditionnelle relation opérateur/usager ou entreprise/client, largement dénoncée par les défenseurs du « droit à l'eau », qui prônent très souvent la gratuité de l'accès à la ressource. La convergence des intérêts entre opérateur et habitants des quartiers défavorisés est ici extrêmement structurante : fournir un service sécurisé et de qualité en échange d'une intégration commerciale qui ouvre droit à la revendication d'un service

<sup>375</sup> Nous analyserons par la suite de quelle manière l'entreprise *Aguas Argentinas* a su se saisir de ce contexte d'action favorable pour développer sa méthodologie d'intervention sociale selon un travail à la « demande informée » (chapitre 7).

durable, de même qu'à un certain degré d'intégration citoyenne, comme nous le verrons par la suite.

Tout d'abord, le premier enjeu relève de la **santé publique**. Il s'agit simplement de la qualité de l'eau fournie. Le réseau urbain d'eau, garantit, dans le cadre d'un contrôle strict sur la qualité à l'entrée et à la sortie du réseau, un niveau sécurisé de potabilité de la ressource. C'est la seule alternative qui garantisse un contrôle selon ces critères. Certes, l'eau extraite des nappes, considérée comme de très bonne qualité, est une alternative envisageable, mais la qualité de l'eau qui était très bonne il y a quelques années, n'est plus entièrement garantie et aucun contrôle n'est obligatoire ni même envisagé pour les puits individuels. Depuis quelques années un débat est en cours sur la viabilité et la sécurité de ces puits du fait de la pollution des nappes phréatiques et du taux élevé de nitrates que renferme le sous-sol de l'agglomération.

Ensuite, le deuxième enjeu, pour l'entreprise, tout comme pour les populations des quartiers *carenciados*, est d'ordre **économique**. Pour l'entreprise, il s'agit d'une potentialité d'expansion de marché considérable dans la mesure où le nombre de clients à connecter est élevé, et où la demande de raccordement au réseau est forte. Pour les quartiers *carenciados*, le coût actuel d'accès à la ressource est bien supérieur au prix du service que propose l'entreprise. La connexion au réseau urbain garantit donc, d'une part, la qualité de l'eau, et, d'autre part, la baisse du coût pour les usagers.

Ce contexte apparaît ainsi *a priori* favorable aux programmes d'expansion ou du régularisation du réseau urbain d'eau et d'assainissement dans les quartiers *carenciados* de l'agglomération de Buenos Aires. Pourtant, il convient de relever les éléments de contexte venant nuancer cette vision de marché presque parfaite où offre et demande se rencontreraient avec cohérence. Les faits de terrain présentent un visage beaucoup plus complexe où viennent s'entremêler obligations contractuelles, relation ambiguë entre groupe et filiale, contexte international changeant, discours politiques et risques de crise.

## 2. Le discours du groupe et de l'entreprise sur la *Responsabilité Sociale*

Au-delà des dispositions contractuelles prévues en 1993 pour le cas précis de l'Argentine, les projets de l'entreprise pour les quartiers *carenciados* ont été encouragés par les axes stratégiques du groupe *Suez - Lyonnaise des Eaux*.

### 2.1. Positionnement du groupe *Suez* : une politique affichée de développement durable

En 2001, le groupe connaît une transformation importante : il recentre ses activités autour de quatre pôles dans une logique d'homogénéité de l'activité axée autour de l'idée de "services rendus à la communauté". Les quatre pôles du groupe *Suez* (nouvelle appellation) -Eau et assainissement / Propreté / Energie / Communication- s'articulent autour de la construction d'une nouvelle image : celle d'un groupe investissant dans les services essentiels et asseyant son développement et son succès sur la durabilité des projets, dans une logique de long terme. Le groupe veut offrir une image rassurante reposant sur une stratégie cohérente et sur une logique de « développement durable ».

*« L'ensemble des initiatives de Suez montre l'intérêt général du groupe pour les différentes déclinaisons autour du développement durable sans qu'elles ne soient encore clairement articulées en termes d'actions ».*

Suez – responsable « Eau pour tous » (03/05/02)

Le groupe *Suez* définit le développement durable comme « la rencontre, dans l'exercice du métier, entre les intérêts économiques de l'entreprise, le développement social des sociétés et la protection de l'environnement ».

*« C'est vrai que Suez a un discours très clair sur la responsabilité sociale de l'entreprise, qu'on peut diviser en deux grands volets : d'une part, à travers notre métier dans des pays où il n'y a pas vraiment d'homogénéité des clients et où il y a des segments de clients qui n'existent pas en Europe, et d'autre part, un deuxième volet qui serait plus de l'ordre de l'activité caritative, même si c'est une forme de l'intégration de l'entreprise dans la société, de rôle social, de responsabilité sociale aussi... personnellement, je ne perçois la responsabilité sociale de l'entreprise qu'à travers le premier mandat qui est celui de l'exercice de notre métier : l'adaptation de l'entreprise à la gestion des clients pauvres ».*

AASA - responsable *Desarrollo de la comunidad* (20/03/02)

Ce positionnement s'appuyait, dans un premier temps, sur les forts investissements dans les pays en développement, soutenu par un discours du président G. Mestrallet, «*la véritable bataille de l'eau*», qui devait marquer l'engagement du groupe à lutter contre les privations des populations défavorisées et à engager de nombreux programmes de développement dans le secteur de l'eau.

*« La première action très claire qu'on a, pour les pays en développement, c'est de chercher à travailler sur le développement des services dans les quartiers défavorisés, d'une part, parce que c'est notre mission de service public, et d'autre part, parce que l'on peut penser que l'eau, c'est le point de départ d'un processus de développement local du fait de son impact sur la santé, sur l'organisation ».*

Suez – responsable « Eau pour tous » (03/05/02)

#### **Encadré 7 - « La vraie bataille de l'eau », lettre ouverte par G. Mestrallet, PDG de SUEZ**

##### **“La vraie bataille de l'eau”, Gérard Mestrallet, PDG du groupe Suez**

*Pour tous, la tragédie du 11 septembre a marqué un basculement du monde. C'est, entre autres, celui de la dérive économique des continents : le fossé qui s'accroît entre pays riches et pauvres, favorise, sans les excuser, tous les extrémismes. Or, l'accès à l'eau est peut-être l'un des premiers enjeux. C'est pourquoi, plus que jamais, il nous faut inventer des réponses et des solidarités nouvelles, mais aussi chasser les vieilles lunes.*

*Il y a deux ans, j'ai créé un comité de vingt experts mondiaux, personnalités indépendantes, venant de dix-sept pays différents et reconnues internationalement dans les domaines de l'eau et du développement durable. Pour un groupe privé, c'était une démarche nouvelle. Mais il nous fallait anticiper, imaginer les orientations en matière de gestion durable des ressources en eau et de service de l'eau dans les mégapoles mondiales.*

*C'est en m'appuyant d'une part sur les recommandations de ce comité et, d'autre part, sur l'expérience des équipes de SUEZ dans 130 pays, que je lance cet appel : "L'eau pour tous, vite !"*

*L'eau est bien sûr un enjeu géopolitique qui peut être porteur de risque de conflits. Mais, contrairement aux idées reçues, l'eau est avant tout un facteur de rapprochement des peuples. Au cours des quatre dernières décennies, neuf conflits armés seulement ont eu pour origine l'accès à l'eau ; mais 141 traités ont été signés sur la gestion concertée de ressources frontalières. Le traité indo-pakistanaï sur l'Indus a ainsi été signé en 1960 entre deux pays en situation d'extrême tension. Il n'a jamais été remis en question à l'occasion des trois guerres qui ont opposé ces deux nations.*

*Ne fantasmons pas sur les guerres de l'eau. Attachons-nous plutôt à mener la vraie bataille de l'eau, celle qui tue insidieusement 30 000 enfants tous les jours, celle que livre chaque jour un milliard d'hommes et de femmes qui n'ont pas aisément accès à cette ressource. Cette guerre se situe sur le terrain sanitaire et social. Battons-nous pour l'accès à l'eau pour tous, le plus vite possible.*

*Les chiffres n'ont guère évolué depuis 1990; la proportion d'urbains bénéficiant de l'eau potable régresse chaque jour; les efforts de développement des réseaux d'eau potable et d'assainissement des eaux usées n'ont pas suivi la croissance démographique et l'explosion urbaine. Au forum de La Haye, en 2000, le Conseil mondial de l'eau a montré qu'il faudrait plus que doubler le rythme annuel d'investissements consacrés au secteur de l'eau, pour parvenir à une situation satisfaisante en ... 2025.*

*Nous en sommes loin.*

*Depuis une dizaine d'années, les institutions internationales, et tout particulièrement la Banque Mondiale, ont prôné comme un axe du renouveau des politiques de l'eau le partenariat public-privé, afin de mobiliser de nouvelles sources de financement et d'appliquer des méthodes de gestions plus efficaces.*

*Pour un groupe comme le nôtre, disposant d'une expérience séculaire dans le partenariat avec les collectivités locales pour la gestion des services d'eau, ce fut une mutation extraordinaire. Nous avons multiplié par cinq le nombre de nos clients et notre filiale Ondéo dessert aujourd'hui 115 millions de personnes dans le monde, à Buenos Aires, Santiago du Chili, La Paz,*

Casablanca, Atlanta, Budapest, Mexico, Djakarta, Manille, Amman, Barcelone, Indianapolis, New Delhi, Gaza... Ce modèle donne des résultats concrets. De nombreux gouvernements engagent des réformes pour le promouvoir, dans le cadre d'une concertation étroite entre les gouvernements, les autorités locales et les institutions internationales. Cette politique modèle suscite pourtant des débats à caractère dogmatique. Certains invoquent les risques d'une privatisation de l'eau, de sa transformation en bien marchand ou de la mondialisation de l'industrie de l'eau.

Soulignons tout d'abord que le terme de mondialisation n'a pas de sens appliqué aux services de l'eau. Nous assurons des services de proximité, gérons une ressource locale qui se transporte peu, sous contrat avec des collectivités locales, en utilisant des infrastructures fixes : pas question de délocalisation dans notre métier !

Trois principes guident notre action :

- L'eau est un bien commun. Nous sommes opposés à la privatisation de la ressource en eau car, à nos yeux l'eau n'est pas une marchandise. Nous ne sommes pas des marchands d'eau. Nous ne vendons pas un produit mais assurons un service, celui de rendre disponible à chacun et en permanence une eau purifiée et de restituer cette eau au milieu naturel après traitement. C'est le prix de ce service qui est facturé et non l'eau comme matière première.

- De la même façon, la privatisation des infrastructures de l'eau dans les pays en développement ne nous semble pas nécessaire. Nous avons démontré l'intérêt d'un partenariat public-privé dans lequel les infrastructures sont confiées à l'opérateur privé pour la durée de son contrat. A lui de les entretenir et de les améliorer. C'est sur ce modèle de gestion déléguée qu'à Casablanca ou à Buenos Aires, nous avons investi près de 2 milliards de dollars dans des ouvrages qui reviendront aux collectivités en fin de contrat. C'est donc par un abus de langage que le terme de privatisation est employé par certains pour ces modèles, dans lesquels le secteur public demeure le propriétaire final des infrastructures.

- Le droit universel de l'accès à l'eau doit être reconnu. Notre métier consiste à faire chaque jour de ce droit une réalité. Parmi nos clients dans le monde, 9 millions vivent en dessous du seuil de pauvreté. Desservir ces populations est un des principaux objectifs auxquels nous nous engageons par contrat. Une de nos plus grandes fiertés est d'avoir pu ainsi connecter en huit ans, à Buenos Aires, 1,6 million d'habitants au réseau d'eau potable et près d'un million à l'assainissement sans augmenter le prix de l'eau. De même, à La Paz, en Bolivie, tous les habitants auront accès à l'eau potable avant fin 2001 alors qu'ils n'étaient que 60 % en 1997. En Argentine, en Bolivie, aux Philippines, en Indonésie, au Maroc, ces nouveaux clients sont souvent des familles défavorisées, vivant dans des bidonvilles.

Notre action se développe aussi en milieu rural. Nous associons les communautés locales aux décisions et parfois même à la réalisation des ouvrages en nous appuyant sur l'action efficace des ONG locales. Là où ces solutions ont été mises en oeuvre, le prix de l'eau a été divisé par dix par rapport à celui pratiqué par les revendeurs d'eau, et sa qualité est incomparable. Ailleurs, plus vous êtes pauvre, plus l'eau est chère, moindre est sa qualité. Raccorder des quartiers défavorisés au réseau collectif est un impératif d'équité sociale. Pour nous, cela n'est pas du mécénat, c'est simplement notre métier, notre devoir, mais aussi notre fierté.

Nous sommes prêts également à participer à de grands projets d'aménagement ou de transfert de ressources en eau en partenariat avec le secteur public. Comment ne pas rêver, le jour où la paix sera revenue au Proche-Orient, de relier par un aqueduc la mer Rouge et la mer Morte. Pour répondre à ces défis il faut des moyens financiers considérables. Le Conseil Mondial de l'Eau les a estimés à 180 milliards de dollars par an pour les seuls pays en développement. Pour cela, il faut conjuguer financements privés et fonds multilatéraux. C'est le rôle du politique. Aux autorités publiques l'initiative et le contrôle, au secteur privé l'exécution et la gestion : c'est cela le partenariat public-privé.

Car je tiens à affirmer que des solutions existent. Les groupes privés sont entraînés à intervenir vite, à atteindre des résultats concrets et vérifiables, à mobiliser des moyens financiers dans des pays où les budgets publics sont limités. Ils sont prêts à poursuivre leurs efforts pour inventer des solutions techniques, contractuelles et financières adaptées aux réalités locales, sous le contrôle des autorités publiques. Les populations défavorisées attendent des solutions immédiates. Le monde a besoin des efforts des uns et des autres. Opposer le politique et l'économie dans le domaine de l'eau se fait aujourd'hui au détriment des plus démunis. Le combat pour l'eau a besoin de toutes les énergies. Or, si rien n'est fait, en 2025, 4 milliards d'hommes et de femmes n'auront pas un accès satisfaisant à l'eau potable.

Tel est le sens de notre engagement "l'eau pour tous, vite !". Tout cela ne sera réalisable que si les responsables politiques de tous les pays se mobilisent rapidement pour mettre en place les conditions d'une action plus ambitieuse et plus efficace.

Tel est le sens du message qu'au nom de SUEZ et en tant que citoyen j'adresse cette semaine aux gouvernements, parlementaires et institutions internationales.

A la guerre pour l'eau, il nous faut opposer "la paix par l'eau".

Source : Le Monde, le 26 octobre 2001.

Il est important de rappeler, à ce stade de la recherche, que l'objet de cette thèse est d'étudier les différents modes opératoires selon lesquels les entreprises argentines de services urbains ont répondu, au niveau opérationnel, aux mandats de « responsabilité sociale » et de « développement durable » qui leur incombent. Dans le secteur de l'eau, nous considérons que l'énoncé de ces mandats, pour l'entreprise *Aguas Argentinas*, est contenu dans cette déclaration d'intention du PDG du groupe. Nous analyserons, par la suite, la manière dont les équipes en charge de la gestion du service dans les quartiers défavorisés se sont saisis de cet énoncé pour légitimer leur action et revendiquer davantage de moyens.

*« La bataille de l'eau, ça consiste à associer le public et le privé. A trouver un accord public-privé autour du fait que l'accès à l'eau potable est un problème majeur qui coûte beaucoup d'argent, que le public ne sait pas forcément très bien faire de manière efficace et que le privé ne peut pas faire tout seul parce que ça coûte trop cher, que ce n'est rentable qu'à très long terme, voire n'est pas rentable. La bataille de l'eau réaffirme qu'au delà de positions dogmatiques des uns et des autres qui disent « l'eau c'est gratuit » - ce sur quoi nous sommes fondamentalement d'accord - l'eau ne doit pas être payée, ce qui doit être payé, c'est le service ».*

AASA – directeur général (05/06/02)

Ce nouveau souffle stratégique s'est traduit, au niveau du groupe par de nombreux changements organisationnels. En 2001, on dénombrait de nombreuses unités, dont la durabilité et la responsabilité étaient variables, créées au niveau du siège pour travailler à la mise en application du concept de développement durable :

- Un groupe de réflexion sur le développement durable, dans le cadre d'une formation pour les seniors managers,
- Une équipe au niveau de la direction de *Suez* travaillant sur l'innovation et le développement durable, en appui à l'initiative de *Global Compact* des Nations Unies et financeur de l'observatoire Social International,
- Une direction des ressources en eau de *Suez* dont l'objectif est la mise en application des principes édictés par Gérard Mestrallet pour *la véritable bataille de l'eau*,
- Water for all, qui appuie les projets opérationnels des filiales,



*« Toutes les équipes "quartiers défavorisés" sont reliées à cette équipe, à ce programme, à cette cellule centrale, qui est chargée de donner un appui méthodologique à chaque concession et en même temps de définir et de capitaliser les pratiques recommandées sur ce thème pour faciliter l'échange entre partenaires et aussi les futures interventions »*

AASA - responsable *Desarrollo de la comunidad* (20/03/02)

- La participation au WBCSD, World Business Council for Sustainable Development,
- La participation à l'agenda 21 pour la préparation du sommet mondial sur l'environnement à Johannesburg, Río+10.

L'idée du groupe *Suez* est de faire fonctionner ces nouvelles entités « en réseau » et qu'elles puissent échanger le maximum d'informations et d'expériences. Dans la pratique, il est difficile à ce stade de conclure sur l'efficacité du travail et des décisions en matière de développement. La pratique du groupe en matière de développement semble être davantage significative dans les projets opérationnels des filiales que dans les définitions proposées par le siège mais il est difficile d'avoir une visibilité du devenir de la définition des politiques en la matière.

*« Notre approche est de dire qu'il y a un marché très important dans les pays en développement, mais si l'on veut atteindre ce marché, il faut que l'on mette en place un modèle différent dans lequel on apporte une valeur ajoutée en termes de développement local en collaboration avec les institutions locales. L'objectif d'une entreprise privée, c'est de développer ses affaires, de faire du profit. Il est clair qu'une entreprise comme Suez ne fait pas de l'humanitaire. Pour elle, l'approche « développement durable » est une approche commerciale, ce qui ne veut pas dire qu'elle n'est pas authentique. Ce n'est pas de la communication non plus, il y a une véritable réflexion stratégique ».*

*Suez* – responsable « Eau pour tous » (03/05/02)

Ce positionnement, toujours très fort pour le groupe *Suez*, rencontre néanmoins les difficultés liés à la grande variabilité des marchés financiers et des événements tels que la crise argentine. Elle a affecté les résultats du groupe de manière importante et a contribué à la reformulation des engagements et à un net recul des investissements dans les pays en développement, considérés « à risque ». L'axe stratégique fort que constituait la participation au monde du développement est actuellement en suspens, dans l'attente d'une définition claire des risques que le groupe est prêt à assumer. La poursuite ou non des activités de

développement dépendra, en grande partie, du positionnement des acteurs clés en jeu : les gouvernements locaux, les institutions internationales et les marchés financiers.

## 2.2. Positionnement de l'entreprise *Aguas Argentinas* en matière de *Responsabilité Sociale*

Au niveau de la filiale, le discours concernant le « développement durable » et la « responsabilité sociale d'entreprise » s'est progressivement transformé au fur et à mesure que se diffusaient les idées venues du siège, d'une part, et que se développait le programme de gestion du service dans les quartiers défavorisés, d'autre part.

A l'origine, la vision de la responsabilité sociale, héritée d'une gestion antérieure du service à la fois paternaliste et clientéliste, était extrêmement structurée par les grands principes caritatifs : si l'idée d'une desserte *véritablement* universelle en eau potable, c'est à dire étendue aux quartiers illégaux de l'agglomération, ne semblait pas, dans un premier temps, relever de la responsabilité sociale de l'entreprise, en revanche, l'institution que constitue la Fondation *Aguas Argentinas*<sup>376</sup> ou encore des actions du type « programme patrimoine historique<sup>377</sup> » ou « journée solidaire dans un quartier<sup>378</sup> » étaient systématiquement mises en avant comme autant de preuves de l'identité citoyenne et responsable de l'entreprise.

*« Malgré le message de Mestrallet, il n'existe pas dans l'entreprise de volonté clairement exprimée et traduite dans la structure qui aille dans ce sens. Par exemple, il existe maximum trois notes officielles de la DG sur ce sujet (dont le mandat de [A. Braïlowsky], obtenu à l'arrachée, au prix d'une quasi démission). Il n'y a aucune décision formelle et structurée pour avancer sur ce thème. Par contre il existe de nombreuses initiatives personnelles informelles qui portent cet objectif ».*

AASA – responsable *Desarrollo de la comunidad*, Capital (22/05/02)

Peu à peu, comme nous l'analyserons par la suite, avec le développement progressif de la gestion du service dans les quartiers pauvres, le discours sur la responsabilité sociale de l'entreprise s'est transformé. A titre illustratif, soulignons qu'il a fallu attendre début 2005

<sup>376</sup> Fondée en décembre 1999, son activité consiste à venir en soutien à des projets identifiés comme « contribuant au bien être de la communauté » : réparation ou amélioration d'hôpitaux, promotion de jardins potagers dans des écoles, «équipement de centres de santé dans les quartiers, etc.

<sup>377</sup> Valorisation du patrimoine historique en particulier par le musée du patrimoine (équipement sanitaire du début du siècle, histoire de l'architecture des bâtiments d'OSN, etc.)

<sup>378</sup> Journées ponctuelles organisées par les employés d'*Aguas Argentinas* pour aider bénévolement les institutions des quartiers défavorisés à mener leur activité quotidienne (cantine, crèche, travaux divers, etc.) comme, par exemple, en mai 2002 dans la région ouest de la concession (données de terrain).

pour que la rubrique « *cerca de la comunidad* » (« proche de la communauté ») figure sur le site Internet d'*Aguas Argentinas* et mettre en avant les activités de l'entreprise dans les quartiers défavorisés plutôt que, comme c'était le cas jusqu'alors, l'ensemble des projets à caractère caritatif menés au sein de l'entreprise.

*« Les objectifs de la bataille de l'eau sont retranscrits dans les plans quinquennaux. Les critères d'expansion, de rénovation, de réhabilitation ne sont pas vraiment des critères de niveau économique des clients de la zone, mais plutôt des critères géographiques, techniques, financiers. L'expansion se fait ainsi dans des quartiers dits classiques comme défavorisés ».*

AASA – directeur général (juin 2002)

### 3. A la lecture du contrat de concession : quelles définitions juridico-réglementaires pour les quartiers *carenciados* ?

Comme nous l'avons évoqué précédemment, suite à la conférence de Dublin de 1992 qui a proclamé l'eau comme un "bien économique et social", une série de privatisations des entreprises publiques d'eau et d'assainissement est lancée dans le monde entier. Dans ce cadre, en 1993, le groupe *Suez* a remporté l'appel d'offres proposé par le gouvernement argentin pour la plus grande concession d'eau du monde. Le contrat de concession, reposant sur la notion de « service universel »<sup>379</sup> prévoit à terme (30 ans) la connexion aux deux services – eau et assainissement - de la quasi-totalité de la population de la concession (Capitale et Grand Buenos Aires), là où la configuration urbanistique le permet.

Dans le contrat de concession, la notion technico-urbanistique de *línea municipal* (délimitation municipale) qui définit la frontière de la responsabilité de l'opérateur d'eau prend une dimension particulière à la lumière du problème posé par certains quartiers *carenciados*. Dans le cas de clients résidentiels « traditionnels », l'opérateur est dans l'obligation de fournir le service jusqu'à la *línea municipal*.

Au-delà de cette limite, c'est au client (dans le cas d'une maison individuelle) ou à la copropriété (dans le cas d'un immeuble d'habitation) qu'incombe la responsabilité de l'installation et de la maintenance des infrastructures ; mais que devient alors le partage des responsabilités entre opérateur et client dans le cas d'un bidonville installé sur un terrain privé (recensé comme terrain vague) ou dans le cas d'un grand ensemble bordé par la *línea municipal* ?

#### Encadré 8 – Obligations liées à la prestation de service d'eau

**4.3.2. Obligation de prestation de service.** En accord avec le PMES (plan d'amélioration et d'expansion du service) tel que défini dans l'Offre et dans les plans quinquennaux de cette dernière, approuvés par l'entité régulatrice selon ce qui avait été établi dans le chapitre 12, le concessionnaire doit étendre, maintenir et rénover les réseaux externes, les connecter et fournir le service pour tout usage habituel selon les conditions décrites dans ce chapitre, à tout immeuble habité qu'il soit résidentiel ou non, installé sur l'Aire desservie ou d'expansion. Le caractère obligatoire est également valable pour la provision d'eau potable destinée à la fabrication de biens, dès lors qu'elle est techniquement possible et qu'elle ne nuit pas à l'approvisionnement en eau des autres usagers. De même, elle doit garantir dans des conditions convenables l'approvisionnement gratuit en eau des bouches d'incendie.

<sup>379</sup> ARZA, Camila. *El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios*. Buenos Aires: FLACSO, Segunda serie de documentos de informes de investigación, marzo 2002, 46 p.

**4.3.3. Obligation de connexion et de paiement du service.** Les propriétaires, co-propriétaires, selon la loi n°13.512, possédant et jouissant de la propriété d'immeubles situés dans les aires desservies, sont obligés de se connecter au réseau et d'installer, à leur charge, les services domiciliaires internes d'eau et d'assainissement, de même que de les maintenir en bon état. Ils sont, de la même manière, obligés de payer la connexion domiciliaires et le service, selon les dispositions du régime tarifaire en vigueur. Quand un immeuble est désoccupé, ils pourront demander la non connexion ou la déconnexion du service.

*Source: élaboration par l'auteur à partir du chapitre 4 du contrat de concession, 1993.*

Par conséquent, dans la pratique, le contrat exclut deux types de quartiers *carenciados* : d'une part, les bidonvilles puisqu'il ne prévoit l'expansion des réseaux que dans les zones urbanisées, et d'autre part, les réseaux internes des *barrios armados*, grands ensembles, dont la responsabilité est déléguée aux municipalités (au-delà de la *línea municipal*).

*« Suivant la typologie qu'on a établie –bidonvilles, [quartiers] précaires et cités– la question qui n'était pas du tout traitée dans le contrat était celle des bidonvilles. On a laissé la question entièrement ouverte et pourtant, ils devraient être concernés également par la question de l'expansion. Pour les cités, le contrat les classe dans une espèce d'expansion normale, mais en creusant un peu, on a vite compris que ce n'était pas le cas. Quant au [quartier] précaire, on ne comprenait pas très bien si on devait le traiter comme un bidonville ou comme un quartier traditionnel. Du coup, l'ensemble des acteurs concernés (Aguas, l'ETOSS, etc.) n'avait aucune possibilité d'effectuer une projection dans le futur de ce que serait l'expansion dans les quartiers. Aucun type de solution particulière n'avait été prévu dans le contrat ».*

AASA – directeur de la région sud (27/05/02)

Pour l'entreprise, aucune obligation contractuelle ne concerne la gestion de ces deux types de quartiers qui, en termes de population, représentent plus de 25 % des quartiers défavorisés de l'aire de concession AASA<sup>380</sup>.

*« Mestrallet déclare que l'eau doit être distribuée à tous, mais les obligations contractuelles du contrat de concession ne mentionnent pas explicitement la problématique des quartiers défavorisés. Un bon exemple des contradictions est la résolution 81/94. Elle mentionne à la fois un champ d'activité et un montant. Ce montant est aujourd'hui épuisé. La municipalité continue à régulariser la trame viaire dans les*

<sup>380</sup> Sur l'ensemble de la population des quartiers défavorisés de l'aire de concession (plus de 2 millions de personnes), environ 15% vivent dans des bidonvilles, 10% dans des grands ensembles et 75% dans des quartiers précaires (données issues du rapport : MAZZUCHELLI, Sergio; RODRIGUEZ PARDINA, Martín; GONZALEZ TOSSI, Marita. *Participación del Sector Privado en Agua Potable y Saneamiento en Buenos Aires, equilibrando los Objetivos Económicos, Ambientales y Sociales*. Buenos Aires: IIED-AL / UADE, Julio 1999, 65 p.).

*villas concernées par l'accord et AASA n'est plus en mesure financièrement de poursuivre la régularisation des branchements ».*

AASA – responsable *Desarrollo de la comunidad*, Capital (22/05/02)

Les enjeux techniques et commerciaux pour *Aguas Argentinas* résident dans les prochains objectifs d'expansion qui regroupent, pour la plupart, les zones les plus défavorisées et les plus éloignées de la concession, principalement constituées de *quartiers précaires*<sup>381</sup>. Au moment de la prise de concession, en 1993, sur six millions d'habitants connectés à l'eau, 400 000 seulement vivaient dans des quartiers *carenciados* ; pour l'assainissement, sur 4 900 000 habitants connectés au réseau, 200 000 vivaient dans des quartiers *carenciados*. L'objectif d'expansion, dès 1993 était d'intégrer 3,5 millions de clients dont 2,3 millions vivent dans des quartiers défavorisés<sup>382</sup>. L'enjeu commercial est considérable.

*« L'un des objectifs du contrat était de maintenir le service de ceux qui l'avaient déjà et l'autre, d'assurer l'expansion du réseau pour ceux qui ne l'avaient pas encore. Les zones riches étaient déjà desservies ou alors avaient trouvé, grâce à l'OPCT<sup>383</sup>, dans les 10 dernières années d'OSN, une manière de se connecter au réseau. Sauf quelques exceptions, les travaux d'expansion allaient rapidement donc rapidement concerner des zones pauvres. »*

AASA – directeur de la région sud de la concession (27/05/02)

**Tableau 27 – Recensement de la population des quartiers *carenciados* de la concession (1999)**

<b>Population <i>carenciada</i></b>	<b>Zone desservie</b>	<b>Hors zone desservie</b>	<b>Total</b>
<b>bidonvilles</b>	250 000	50 000	300 000
Service régularisé	100 000	0	100 000
A régulariser	150 000	50 000	200 000
<b>quartiers précaires</b>	410 000	1 100 000	1 510 000
Service régularisé	320 000	0	320 000
A régulariser	90 000	1 100 000	1 190 000
<b>Grands ensembles</b>	110 000	90 000	200 000
Service régularisé	110 000	90 000	200 000
A régulariser	0	0	0
<b>Total</b>	770 000	1 240 000	2 010 000
Service régularisé	530 000	90 000	620 000
A régulariser	240 000	1 150 000	1 390 000

Source : élaboration par l'auteur à partir de : *Aguas Argentinas, IIED-AL, 1999.*

<sup>381</sup> La seconde catégorie de quartiers selon la typologie des quartiers défavorisés présentée précédemment.

<sup>382</sup> Données AASA, 2001.

<sup>383</sup> Héritée des pratiques d'OSN, le contrat de concession prévoit la possibilité d'une modalité appelée « Travaux pour compte de tiers » (OPCT : Obras por cuenta de terceros) envisagée dans le cas d'une volonté de certains habitants d'anticiper les travaux par rapport au plan quinquennal et leur permettant d'engager, à leur frais, une entreprise tierce pour réaliser les travaux d'expansion, après une étude de faisabilité technique à la charge d'AASA.

#### 4. L'affirmation progressive d'une politique de desserte pour les quartiers *carenciados*

A une échelle locale, les positionnements du groupe ont toujours eu des effets positifs sur le soutien plus ou moins fort apporté aux actions de la filiale. Cependant, l'initiative des projets a toujours été impulsée par les nécessités exprimées par le terrain, dictées par les besoins opérationnels et sociaux mis en évidence lors du déroulement de l'activité dans la zone de concession.

##### 4.1. Les fondations du programme « *Desarrollo de la comunidad* »

Dès 1993, la préoccupation d'*Aguas Argentinas* a été de réfléchir à la manière dont elle allait mener son expansion sur le territoire délimité par la concession. De ce fait, elle a pris conscience très tôt de l'importance de la thématique des quartiers *carenciados*. Dans un premier temps, son action a consisté à réfléchir aux enjeux de la problématique et aux solutions opérationnelles envisageables.

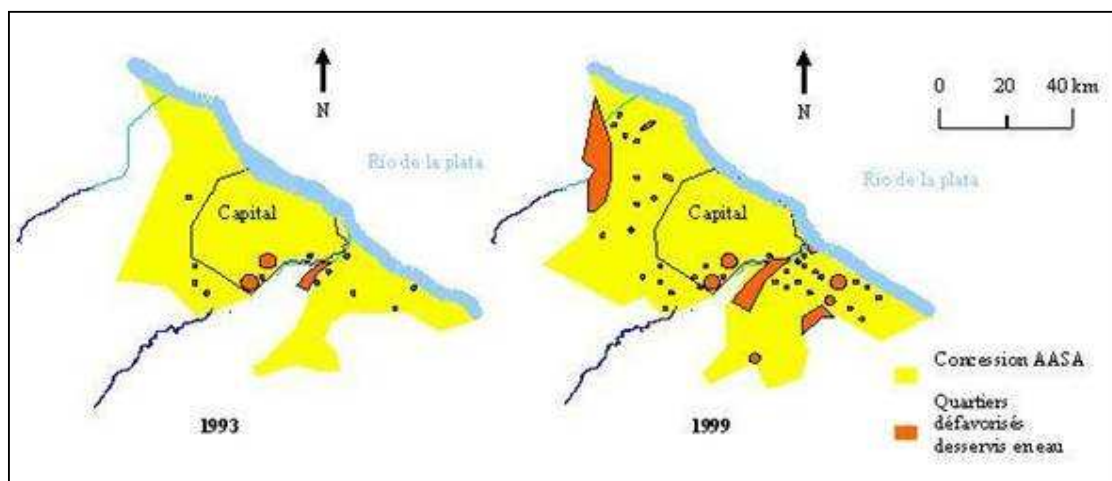
*« Au niveau d'Aguas, [la gestion des quartiers pauvres] a été une préoccupation dès le début. Il y a d'abord eu le take over, c'est à dire le fait de reprendre les installations du jour au lendemain, qui s'accompagne de plein de problèmes urgents. Mais, malgré tout, très rapidement, il y a eu une forte volonté de travailler sur ce thème et d'essayer de trouver une solution. [...] Il faut bien voir que le défi d'Aguas en 30 ans, c'est d'intégrer 3.5 millions de clients au service d'eau dont 2.3 millions sont des habitants de quartiers défavorisés. C'est pour ça que dès le début, même si les premières actions ne sont pas des actions d'expansion dans les quartiers défavorisés, c'est un sujet considéré comme important et qui va être pris en considération ».*

AASA - responsable *Desarrollo de la comunidad* (20/03/02)

Dans le courant des années 1994-1995, une première unité centrale a été créée. Quatre personnes ont eu pour mission de créer des réseaux de partenaires, de nouer des alliances avec les ONG, de réfléchir aux solutions techniques, financières et de penser une « méthodologie sociale ». Le premier partenariat, créé avec l'IIED-AL<sup>384</sup>, a duré les cinq premières années et a permis la production d'analyses détaillées<sup>385</sup> sur la concession (stratification sociale, répartition géographique des différents niveaux de revenus socio-économiques, identification des quartiers défavorisés, etc.).

<sup>384</sup> Institut International pour l'Environnement et le Développement en Amérique Latine.

<sup>385</sup> En particulier: MAZZUCHELLI, RODRIGUEZ PARDINA, GONZALEZ TOSSI, 1999. Op.Cit.

**Carte 9 – Les quartiers *carenciados* de la concession AASA connectés au réseau d'eau**

Source : carte AASA

« Lors de ce premier quinquennium [de 1993 à 1998], l'entreprise a doublé la quantité d'habitants connectés à l'eau, on arrive à 800 000, et à 300 000 pour l'assainissement. Ça s'est fait à travers une série de recherches de solutions alternatives de financement, avec des solutions déjà connues, par exemple, des partenariats municipalité-communauté-entreprise, où la mairie apporte le matériel, la communauté apporte la main d'œuvre, Aguas Argentinas apporte le design du projet, la supervision du projet et la formation des habitants pour la réalisation des ouvrages. Il s'agissait d'un accord tripartite, assez complexe. La municipalité étant responsable du plan urbanistique, si elle venait trouver l'entreprise avec les voisins [les habitants des quartiers] et lui disait "cette zone non urbanisée, on souhaite avoir un dispositif d'approvisionnement en eau potable", alors, nous, on répondait et on accompagnait le processus ».

AASA - responsable Desarrollo de la comunidad (20/03/02)

Pendant cette période, les rares projets opérationnels qui se sont développés ont été le fruit d'opportunités ponctuelles de rencontre des intérêts entreprise – municipalité – quartier. Ils ont pu se mettre en place grâce à des arrangements *ad hoc* en marge du contrat de concession, notamment ce qui s'appelait à l'époque les *sistemas de agua consensuados* (SAC).

« Pendant la première étape d'AASA, quand on a commencé l'expansion en 1995, est apparu un phénomène spécial. On travaillait alors dans des quartiers qui étaient au sein de la zone desservie ou qui étaient juste en marge de l'expansion et ils [les habitants de ces quartiers] ne nous laissaient pas installer les tuyaux pour les autres quartiers sous prétexte qu'eux, n'auraient pas accès au service. Alors, ce qu'on a fait, ça a été de réfléchir sur le tas à une méthode qui pourrait être acceptée. On a donc commencé les premiers SAC. Ils sont donc nés d'une situation spontanée. Alors, sans véritable méthode, avec un peu de paternalisme et beaucoup de peur de ces quartiers, on a mis en place l'embryon de



*ce qui est devenu, par la suite, la base du travail de Sacha, avec plus de professionnalisme, bien sûr ».*

AASA – directeur de la région sud de la concession (27/05/02)

### Encadré 9 - Exemple du premier *sistema de agua consensuado* à San Fernando

Le premier SAC s'est fait dans le quartier La Paz (municipalité de San Fernando). La situation est classique : le quartier est en marge de la zone d'expansion, avec sur tout un front la possibilité d'être connecté au réseau d'eau potable (mais pas pour le reste du quartier). Le premier contact se fait parce que des habitants viennent s'adresser directement au district d'*Aguas Argentinas* et à la municipalité afin de réclamer la connexion au réseau en construction. Les techniciens travaillant alors à l'expansion commencent à discuter avec la municipalité et les habitants du quartier des modalités envisageables pour « entrer » de manière spontanée dans le quartier, sans plan préétabli.

*Quelle a été la position de la municipalité à l'égard du projet?*

Dans la zone Nord, l'entreprise ne savait pas très bien dans quels endroits on allait la soutenir, et dans quels endroits on ne voudrait pas de leur « intrusion ». Certaines municipalités avaient des projets d'éradication de quartiers pauvres dont l'entreprise n'était pas au courant. A cette occasion, l'entreprise a compris qu'il ne fallait pas nécessairement approcher les municipalités par l'entrée « direction des Travaux Publics » parce que comme la mentalité des responsables de travaux publics était justement de faire des travaux, sur la base d'un budget, c'était assez difficile de commencer des travaux qui n'avaient pas été préalablement définis. Donc peu à peu l'entreprise est entrée par la porte politique ou par la porte de l'Action Sociale. ça été comme un détonateur, AASA a commencé à San Fernando avec « Planification et Action Sociale » puis San Isidro a contacté l'entreprise quand elle a vu ce qui se passait à San Fernando pour engager des travaux dans 4 ou 5 quartiers. Il a même fallu freiner le processus.

*Source: Journal de terrain, mai 2002 (d'après le récit d'un employé d'AASA)*

**Tableau 28 – Premières modalités d'intervention d'AASA dans les quartiers *carenciados***

<b>A. Servicios de Aguas Consensuado (SAC)</b>	
Acteurs – type de contrat	Contrat tripartite Entreprise/ Municipalité/ Quartier
Population	De 500 à 2500 habitants
Organisation interne	Echange de main d'œuvre contre connexion au service
Exemple	Barrio San Jorge (San Fernando) IIED-AL / AASA
<b>B. Intervention d'une ONG</b>	
Acteurs – type de contrat	4 signataires : Entreprise, Municipalité, Quartier, ONG
Population	5000 à 15000 habitants
Organisation interne	Participation d'une ONG pour coordination du projet.
Exemple	Villa Jardín (Lanús). ONG : Fundación Riachuelo
<b>C. Accord pour compensation</b>	
Acteurs – type de contrat	Accord Entreprise / Municipalité
Population	Jusqu'à 6000 habitants
Organisation interne	Compensation du coût de connexion par exemption des taxes municipales.
Exemple	Quartier Santa María (Lanús)
<b>D. Unité de Création d'emploi (UGE)</b>	
Acteurs – type de contrat	Contrat tripartite : Entreprise/Province/Municipalité
Population	Jusqu'à 50 000 habitants
Organisation interne	La Province paie le coût du matériel et avance le coût de la main d'œuvre.
Exemple	Villa Fiorito (Capital Federal), 15 000 habitants.

*Source: élaboration par l'auteur d'après: MAZZUCHELLI et alii, 1999. Op.Cit.*

Si cette méthodologie « bricolée » a permis la connexion de quelques quartiers au réseau, elle ne répondait pas pour autant aux critères d'homogénéité requis dans la gestion traditionnelle de l'entreprise et ne pouvait, de ce fait, constituer la base d'une véritable méthodologie d'intervention inscrite au sein d'une politique de l'entreprise.

#### 4.2. L'équipe « *Desarrollo de la comunidad* » (DC) chez *Aguas Argentinas*

C'est pourquoi, en 1999, l'unité *Développement de la communauté* (DC) a été créée avec l'objectif initial de définir et de mettre en place une **méthodologie d'accompagnement social** des travaux d'extension des réseaux dans les quartiers défavorisés<sup>386</sup> de la concession.

#### Encadré 10 – L'organisation de l'équipe GDC- AASA

En 2002-2003, le dispositif opérationnel de GCD chez *Aguas Argentinas* était le suivant :

D'abord, une unité centrale de 7 personnes :

- deux personnes à la direction (directeur et adjoint) + une secrétaire administrative,
- un chef de projet par région, donc 4 en tout (les régions opérationnelles définies par AASA sont : Capital Federal, Sud, Ouest et Nord). Ces chefs de projet ont chacun deux responsabilités : une responsabilité géographique (régions opérationnelles) mais aussi une responsabilité transversale (système commercial, informatique, questions techniques, et formation/capitalisation).

*Chaque chef de projet correspond avec un coordinateur régional, qui est placé géographiquement au niveau de la région.*

Chaque région est divisée en districts (chacun correspondant à une municipalité).

Le coordinateur de projet au niveau régional a une équipe à son service qui dépend de la quantité de quartiers et de la quantité de travail. Jusqu'au niveau régional, il y a déjà 30 personnes à temps plein pour ce qui, dans *Aguas Argentinas*, est appelé niveau opérationnel, l'« exploitation ».

*Ces 30 personnes qui travaillent sur le sujet ne sont pas chargées d'avoir une gestion marginale sur le segment « défavorisé » ou « pauvre », mais elles sont chargées de servir de filtre pour réintégrer ce secteur particulier dans la gestion traditionnelle de l'entreprise. Ils sont chargés à la fois de la gestion quotidienne de même que de la définition de la politique de l'entreprise pour adapter sa gestion à cette catégorie de clients.*

Source : élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, juin 2002

<sup>386</sup> Rappelons que la très grande majorité des quartiers défavorisés concernés par la problématique de l'expansion sont des *quartiers précaires* puisque les *bidonvilles* et les *cités* ne sont pas compris dans les objectifs contractuels de l'opérateur.

Au fur et à mesure, les domaines d'activité et de responsabilité de l'unité *Desarrollo de la comunidad* se sont étendus jusqu'à inclure, entre autres axes de travail, la régularisation<sup>387</sup> des services dans les quartiers défavorisés<sup>388</sup> et la formation professionnelle du personnel de l'entreprise (à des thématiques liées à ces activités : développement durable, communication directe, gestion de réunions communautaires, gestion des conflits, gestion participative de projets, etc.).

*« L'évolution a été monumentale. Jusqu'en 1998, ce qui se faisait ici pour les quartiers précaires, c'était principalement (à part quelques projets isolés) un travail d'inventaire. A cette époque, ça nous semblait suffisant, on avait l'impression que le plus gros du travail était de connaître les quartiers. On ne pensait même pas à une méthodologie d'intervention ou à une forme de travail particulière. Puis tout ça a évolué et le déclic s'est fait avec l'arrivée de Sacha, qui ouvre la porte et nous dit « bon, il faut terminer l'inventaire parce que ce qu'il nous reste à faire, c'est encore une autre histoire, c'est plus que ça ». Alors, à ce moment là, on s'est rendu compte qu'on avait fait des tas de choses qui n'avaient pas vraiment de valeur puisqu'elles étaient isolées. Je crois que la première étape a été de partager toutes ces expériences et de commencer à « penser » le travail. En fait, il y avait beaucoup de projets directement liés à la sensibilité de certains acteurs, le premier travail a donc été d'essayer de mettre en place une véritable méthodologie objective de travail ».*

AASA – chef de district de Lanús, région sud (28/05/02)

Dès le début, le programme de développement d'*Aguas Argentinas*, confié à l'unité *Développement de la communauté*, a été très fortement personnifié autour de la personne d'Alexandre Braïlowsky, responsable de l'unité, sollicité par le régulateur (ETOSS) et par la Banque Interaméricaine de Développement (BID), pour reproduire sur l'agglomération de Buenos Aires, les succès de ses précédentes expériences (en Haïti)<sup>389</sup>. Son intégration à l'entreprise, en 1999, a facilité la mise en œuvre d'une nouvelle dynamique de travail et d'une professionnalisation des équipes et du programme.

<sup>387</sup> Dans le secteur de l'eau, le terme « régularisation » concerne la normalisation technico-commerciale de certains quartiers. Elle peut prendre des formes très variées : Il peut s'agir, par exemple, d'organiser l'extension du service dans un quartier non connecté inséré au sein d'une zone desservie, ou de faire le point sur les impayés de certains clients afin d'organiser des ateliers de sensibilisation commerciale, etc.

<sup>388</sup> L'élargissement du domaine de compétence de l'équipe GDC avait pour objectif d'inclure l'ensemble des quartiers défavorisés dans les projets opérationnels et non seulement les *quartiers précaires*, comme il était initialement prévu.

<sup>389</sup> A ce propos, voir: BRAILOWSKY, Alexandre. *Intermédiation sociale et construction institutionnelle: démarche du programme d'approvisionnement en eau des quartiers populaires de Port-au-Prince*. Paris : GRET, document de travail n°15, 2000, 40 p.

#### 4.3. La construction progressive du modèle de gestion pour les quartiers *carenciados*

*« Le modèle de gestion, c'est justement toutes les méthodes, les mesures, les procédures les adaptations qui vont permettre de gérer le client défavorisé de la manière la plus normale et la plus commode possibles ».*

AASA - responsable *Desarrollo de la comunidad* (20/03/02)

Le modèle de gestion proposé par l'équipe GDC de AASA repose sur quatre piliers :

Le premier pilier du modèle de gestion est le **système d'information**. Il consiste à donner une visibilité technico-commerciale aux quartiers *carenciados* par le biais de l'intégration des caractéristiques quartiers dans les bases de données de l'entreprise. Chez *Aguas Argentinas*, le système d'information (APIC) est d'abord géographique et fait correspondre des espaces cartographiés à des bases de données commerciales et techniques. Il inclut également certains aspects de la politique commerciale, par exemple les cycles de réclamation adaptés à la réalité physique, culturelle et économique de ces quartiers. L'idée d'inclure le système dans le modèle de gestion est de permettre de travailler à partir du chemin critique que doit parcourir le client dans sa relation à l'entreprise : il faut évaluer sa facture, définir le montant de sa facturation, lui adresser le courrier avec sa facture pour qu'il puisse la payer, lui donner les moyens de payer facilement sa facture et d'avoir l'information nécessaire, il faut lui permettre, dans le cas où il ne peut ou ne veut pas payer sa facture, de bénéficier d'actions de sensibilisation, d'actions éducatives, qu'elles soient incitatives ou coercitives, etc.

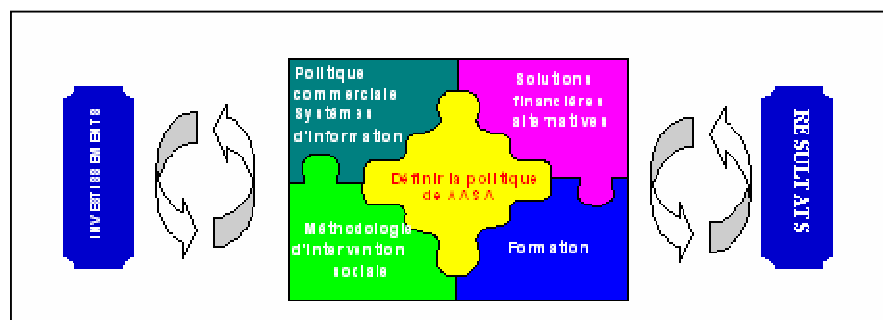
Afin d'assurer l'expansion et l'amélioration du service dans les quartiers pauvres, le modèle de gestion doit comprendre des **solutions financières alternatives**. L'idée est de proposer un menu qui corresponde à chaque réalité physique, commerciale et socioculturelle. Il peut s'agir, par exemple, de partenariats municipalité-communauté-entreprise définis *ad hoc* (comme les SAC), ou d'accords de compensation fiscale avec la municipalité, ou encore des accords du type "ouvrages pour compte de tiers" (OPCT), etc.

Le travail dans les quartiers ne peut se faire sans la définition préalable d'une **méthodologie d'intervention sociale**. Elle concerne l'idée de professionnalisation de l'entreprise dans le domaine du développement et de l'ingénierie sociale. L'idée est ici d'apprendre à prendre en compte la manière dont les communautés de quartiers fonctionnent, communiquent,

s'organisent, etc. afin de mettre en place des outils adaptés au moment des réunions communautaires, de savoir diffuser des messages adaptés, d'élaborer du matériel didactique. Cette méthodologie inclut les programmes d'éducation, de sensibilisation, les programmes d'un nouvel ordre pour les installations à terme.

Enfin, le modèle de gestion repose en grande partie sur le développement des compétences en interne<sup>390</sup>. C'est pourquoi la **formation du personnel** aux problématiques et méthodologies d'action dans les quartiers défavorisés est un des axes essentiels qui permettra l'intégration du modèle. L'idée est de former l'ensemble du personnel de l'entreprise, au niveau de l'opération, de la production, des directions centrales, des syndicats, etc.

**Schéma 3 – La politique gestionnaire d'AASA pour les quartiers *carenciados***



Source : AASA, GDC, 1999.

« A la limite, il y a cinq ans, les gens étaient contents quand leur chef de district leur disait « Regardez ces travaux, dans deux ans, ils sont finis », une communication officielle était suffisante. Aujourd'hui, on comprend bien que les gens attendent un autre type de contact avec l'entreprise. Un de nos objectifs est d'agrandir la salle de réunion pour pouvoir fortifier nos relations avec les associations intermédiaires des quartiers. L'idée est d'appliquer la même méthodologie mais intégrée dans un modèle de gestion. Avec l'arrivée de Brailowsky, tous ces projets ont pu être capitalisés et diffusés, ça porte ses fruits... »

AASA – chef de district de Lanús, région sud (28/05/02)

Des quatre grands piliers du modèle que nous venons de présenter, l'intégration aux systèmes d'information ne constitue pas à proprement parler une innovation gestionnaire. Bien qu'il fournisse une bonne assise au modèle de gestion pour les quartiers *carenciados*, il ne constitue finalement qu'une extension du modèle traditionnel à ces quartiers. En revanche, les

<sup>390</sup> Nous analyserons cet aspect en détail dans le chapitre 7.

trois autres, l'intégration de nouvelles solutions financières, la définition d'une méthodologie d'intervention sociale et la formation du personnel, méritent une description plus détaillée dans la mesure où ils sont venus bousculer les modalités de gestion traditionnelle au sein d'*Aguas Argentinas*.

#### 4.2.1. La méthodologie d'intervention sociale et le travail à la « demande informée »

L'unité DC d'*Aguas Argentinas* a développé une méthodologie d'intervention sociale dans les quartiers à faibles revenus définie par une approche qu'elle qualifie de « *constructiviste* »<sup>391</sup>. Elle prévoit la participation active de tous les acteurs du programme, travaille à ce que les destinataires des activités ne soient pas perçus comme objets de travail mais comme partenaires d'un processus. Cette méthodologie d'intervention sociale vise à offrir la possibilité aux quartiers défavorisés de s'inscrire au sein du panel des clients de la concession tout en évitant la mise en place d'un service à deux vitesses.

Nous avons évoqué précédemment le fait que l'entreprise avait identifié la forte valeur attribuée au service d'eau par les populations des quartiers défavorisés, notamment, du fait des coûts élevés des approvisionnements alternatifs. C'est sur cette logique que repose la méthodologie de travail à la « demande informée » : les projets ne sont mis en œuvre que si la population du quartier, consciente de la valeur de la ressource et satisfaite de l'équilibre proposé entre prix et coût, adhère aux propositions de l'entreprise. Pour qu'un projet aboutisse, outre la viabilité technique indispensable, il est nécessaire que plus de 75% de la population du quartier soient favorables à l'expansion du réseau dans la zone définie. Ces notions - valeur, coût et prix - ont d'ailleurs été repérées par l'entreprise comme des concepts essentiels pour le bon déroulement des projets dans les quartiers. *Aguas Argentinas* a su les mettre en évidence dans son programme de formation en interne destiné aux quartiers *carenciados*.

#### Encadré 11 - La « demande informée » chez *Aguas Argentinas*

« Le concept de *demande informée* implique qu'il doit y avoir un équilibre entre la *valeur* économique de l'eau pour les usagers, le *coût* de prestation des services aux usagers et les *prix* demandés pour ces services. [...] Il s'agit d'obtenir que l'usage de l'eau et les investissements dans cette ressource soient tels que la *valeur* reconnue par la population (le groupe des usagers) d'un service donné soit

<sup>391</sup> Ce qu'*Aguas Argentinas* appelle l'*enfoque constructivista* désigne la méthodologie de travail d'ingénierie sociale faisant participer l'ensemble des acteurs à toutes les étapes du programme.

supérieure au *coût* et, par voie de conséquence, que ce soit un service pour lequel ils soient disposés à payer un *prix* déterminé ».

« La demande informée implique que la population concernée soit *partenaire* du processus et non *objet* de travail »

« Les méthodologies à mettre en place dans une telle perspective reposent sur la volonté des populations de participer au projet et sur le dimensionnement du programme en fonction de leur capacité de paiement »

Source : élaboration par l'auteur d'après le recueil de documentation institutionnelle (GDC-AASA)

Au-delà de la simple équation coût / bénéfice établie par les populations des quartiers défavorisés, la demande informée englobe d'autres acceptions des bénéfices liés à la connexion au réseau d'eau. Il s'agit, en particulier, de la reconnaissance d'un statut de citoyen, *via* celui de client :

« Recevoir une facture, c'est déjà une intégration dans la citoyenneté ».

Suez –responsable « Eau pour tous » (03/05/02)

En effet, le débat sur l'intégration citoyenne *via* le raccordement aux services urbains et surtout, *via* l'intégration commerciale des populations des quartiers défavorisés constitue un pivot essentiel de la politique de l'entreprise dans les quartiers. Le phénomène n'est pas nouveau : dans ses travaux<sup>392</sup>, C. Cravino avait déjà largement insisté sur l'importance, pour les populations revendiquant des titres de propriété des terrains sur lesquels ils s'étaient installés, d'être raccordés aux services en réseau d'eau, d'électricité, et de télécommunications (avant même les privatisations), comme autant d'étapes déterminantes vers la reconnaissance de la propriété. Si la réception d'une facture (une forme de reconnaissance institutionnalisée d'une identité rapprochant le nom d'une personne et son lieu d'habitation) offre à de nombreux habitants des quartiers *carenciados* un justificatif d'identité et d'hébergement (pour l'obtention, par exemple, d'un petit crédit à la consommation), elle offre également à l'entreprise la possibilité de se positionner comme un acteur intermédiaire dans l'accès à la citoyenneté de ces populations. Ce positionnement lui permet de légitimer le développement de ses programmes.

De manière générale, les acteurs opérationnels participant à la gestion du service dans les quartiers *carenciados* chez *Aguas Argentinas* reconnaissent la validité de l'approche et la

<sup>392</sup> CRAVINO, 1996, 1997, 2001. *Op.Cit.*

sécurité que procure un travail à la demande informée dans la construction d'une relation durable entreprise-quartier.

*« J'ai toujours été partisan de ne pas créer de faux espoirs. Si jamais je n'ai pas de budget pour aller travailler, ça ne me plaît pas d'organiser des discussions dans les quartiers. Parce que le point de départ, c'est de savoir créer de la confiance. Les 10 premiers échanges avec les quartiers permettent d'établir cette confiance. Les gens sont tellement habitués à ce qu'on leur mente ou à ce qu'on les utilise, qu'ils ne te croient pas d'emblée. La première étape de travail dans un quartier, c'est, d'une part, d'avoir une lecture politico-sociale du quartier pour savoir à qui l'on s'adresse, et, d'autre part, de toujours prévoir des plans B au cas où. Sans plan B, je n'interviens pas. Parce qu'après, ça coûte beaucoup d'essayer de récupérer la confiance, c'est pire que si l'on n'avait encore rien fait. Une fois que tu as mis tout le quartier en effervescence, tu ne peux plus te retirer gentiment et dire « la situation du pays est problématique, merci beaucoup, à bientôt » ».*

AASA – directeur de la région sud (27/05/02)

*« Desservir des clients qui ont fait une demande et qui sont informés des obligations du service, cela permet de vous prémunir contre le non-paiement [...] L'expérience nous montre que les meilleurs clients sont dans les quartiers pauvres, on a de meilleurs taux de recouvrement quand on met en place des approches participatives ».*

Suez – responsable « Eau pour tous » (03/05/02)

Travailler « à la demande informée », en ayant toujours à l'esprit le triptyque « valeur / coût/ prix » du service permet à l'opérateur d'éviter les confusions dans les débats inhérents à la *volonté* et à la *capacité* de paiement, extrêmement présents dès lors que l'activité se déroule dans les quartiers pauvres.

Concernant la *volonté* de paiement, si une partie des habitants des quartiers *carenciados* avaient été habitués à ne pas payer pour les services d'eau (distribution par des camions citernes, fraude tolérée, robinets dans les bidonvilles), ils ont aussi pris conscience, avec la privatisation des services, que le paiement du service constituait une garantie de durabilité et de continuité dans l'approvisionnement. La non volonté de paiement pouvait être mise en évidence dans de nombreuses situations mais elle ne concernait certainement pas les communautés des quartiers défavorisés<sup>393</sup>. De plus, il convient de rappeler que l'opérateur d'eau n'envisage une mise en place des projets dans les quartiers défavorisés que si la grande

<sup>393</sup> Elle concernait davantage certaines petites industries ou entités publiques.



majorité des habitants y adhèrent. Jusqu'à ce jour, tous les projets proposés ont obtenu largement plus des 75% d'adhésions nécessaires à leur mise en œuvre.

La *capacité* de paiement, quant à elle, constitue une autre sorte de *faux débat*. Certes, les populations des quartiers *carenciados* disposent de ressources économiques extrêmement limitées mais le faible coût de l'approvisionnement en eau potable par réseau (en comparaison, notamment aux alternatives que constituent l'usage d'un puits ou l'achat de bidons), de même que les nombreux aménagements tarifaires proposés dans le cadre du programme « *Desarrollo de la comunidad* », permettent aux populations un accès à une eau de qualité dans des quantités illimitées tout en effectuant des économies sur leur budget « eau », incompressible du fait du caractère essentiel de la ressource.

#### 4.2.2. La professionnalisation du champ d'intervention : formation et capitalisation

Dans un souci de professionnalisation des métiers du développement<sup>394</sup>, les projets opérationnels ont été accompagnés, d'une part, d'une formation professionnelle complète d'une grande partie du personnel d'*Aguas Argentinas*, et d'autre part, d'une capitalisation d'expériences progressive. Cette démarche a permis, en 2001, la création d'un outil méthodologique nouveau pour l'entreprise –et pour le groupe *Suez*– : le « manuel de gestion intégrée des quartiers à faibles revenus ». Il présente les expériences et les méthodologies de travail (pour les trois axes de travail : expansion du réseau, régularisation du service et formation professionnelle), mais aussi un modèle d'intervention sociale reposant sur le partenariat municipalité / société civile / entreprise.

*« Brailowsky a réussi son engagement qui était de rassembler les idées de l'entreprise et d'y apporter son expertise pour nous donner une vraie méthodologie de travail. Il nous a aidé à former le personnel, ce qui n'était pas facile parce que les gens, ici, ont des idées déjà bien formées sur tout. Donc le travail de formation, l'élaboration du manuel de gestion, le changement d'optique depuis des pratiques paternalistes vers une activité gestionnaire gagnant-gagnant, tout ça, c'est l'apport principal de son équipe. J'ai toujours trouvé un grand soutien pour comprendre les choses, l'opportunité de discuter, j'ai rencontré beaucoup d'acteurs intéressés, tout ça, ça n'existait pas, avant aujourd'hui, nous avons des vrais outils, nous savons comment travailler, comment aborder l'ingénierie sociale et accompagner les quartiers. Pour moi, ça a été un véritable*

<sup>394</sup> On entend par métiers du développement (ou « métiers d'ingénierie sociale »), les métiers nécessitant une bonne connaissance de la problématique et de la réalité des quartiers défavorisés, de même qu'une bonne maîtrise de la méthodologie d'intervention sociale pour l'expansion des réseaux dans ces quartiers.

*soulagement opérationnel, ça m'a donné du temps et de la sécurité. Avant, sans méthodologie, on gaspillait beaucoup d'énergie pour rien ».*

AASA – directeur de la région sud (27/05/02)

*« Le travail qui a été fait depuis quelques années consiste à la fois à définir ou formaliser des méthodes et à former et à responsabiliser les gens du terrain pour qu'ils s'impliquent dans ce sujet là et qu'ils deviennent de plus en plus autonomes. »*

AASA –directeur général (juin 2002)

### **Encadré 12 – Manuel de gestion intégrée des quartiers à faibles revenus (GDC – AASA)**

Sous forme de CD-Rom ou de publication papier, le manuel a été conçu en trois langues : espagnol, français et anglais dans la perspective d'une large diffusion.

Il est organisé en trois parties :

1. L'accompagnement social des travaux d'expansion du service
2. Les gestion quotidienne du service dans les quartiers à bas revenus
3. La formation professionnelle en interne

- Chaque « axe de travail » renvoie (par lien hypertexte pour le CD-Rom) à des annexes venant documenter ou illustrer le propos.

- Le manuel comporte en tout 23 annexes permettant un accès à l'ensemble des outils de travail de l'équipe (fiches techniques, matériel didactique, éléments cartographiques, compte rendu d'expériences, affiches, support matériel pour les formations, tableaux de suivi, contenu des formations, etc.)

- Le manuel a été achevé en Avril 2002 et présenté la même année à la réunion annuelle de « Eau pour Tous » (groupe Suez). Une version actualisée devrait être disponible fin 2005.

*Source : élaboration par l'auteur d'après journal de terrain, mai 2002.*

La professionnalisation des équipes dans le domaine de l'ingénierie sociale et la sensibilisation de l'ensemble de l'entreprise à ces nouvelles méthodologies de travail sont le fruit d'une politique systématique de formation professionnelle du personnel, appliquée, la plupart du temps « en cascade ». L'équipe DC a donc initialement suivi une série de cours et de formations afin d'intégrer les concepts d'ingénierie sociale. Ensuite, elle a défini les grandes lignes du plan de formation du reste de l'entreprise à qui elle a dispensé, elle-même, l'ensemble des séances<sup>395</sup>.

<sup>395</sup> Nous détaillerons la méthodologie utilisée et les principaux résultats de la formation professionnelle dans le chapitre 7.

#### 4.2.3. Les enjeux de la définition de solutions financières alternatives et d'une politique commerciale pour les quartiers *carenciados*

Outre les aménagements financiers alternatifs présentés dans le tableau n°28 (accords pour compensation et UGE) et certains projets isolés (encadré ci-dessous) qui n'ont fait l'objet que de mises en œuvres ponctuelles, l'équipe « *Desarrollo de la comunidad* » a cherché, depuis le début de ses activités en 1999, à appuyer ses actions sur une politique tarifaire adaptée aux clients des quartiers *carenciados*.

#### Encadré 13 - Récit - Exemple du quartier Illia, Capital Federal (*barrio armado*)

« La régularisation commerciale pourrait permettre une certaine rentabilité dans les quartiers défavorisés, mais on ne cherche même pas à aborder le problème »

AASA – responsable DC, région « capitale » (22/05/02)

Le quartier Illia fait partie de l'accord signé entre AASA et la ville de Buenos Aires.

Il a été convenu qu'en échange de la reprise de la dette cumulée par ce *barrio armado*, l'entreprise AASA s'engagerait à émettre non plus une seule facture (selon les principes définis par le contrat de concession qui n'engage l'entreprise que sur l'approvisionnement de l'eau en bloc dans ce type de quartier) mais à enregistrer la zone logement par logement et à adresser directement les factures aux habitants, c'est-à-dire à individualiser la gestion de l'eau pour ce quartier.

La dette a été reprise par la ville, mais AASA n'a toujours pas régularisé la situation commerciale.

Source : élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, 2002.

En effet, malgré un système tarifaire redistributif à l'échelle de la concession, de nombreux dysfonctionnements empêchaient les quartiers défavorisés de bénéficier des subventions croisées entre usagers : avec le système tarifaire au forfait<sup>396</sup> directement associé au système de *canilla libre* (pas de compteur), l'opérateur ne tient pas compte de la réalité des quartiers *carenciados* informels puisque, dans ce système, seul compte le statut du terrain pour en définir la valeur.

De ce fait, il existe souvent un grand décalage entre la catégorie dont relève un quartier (telle qu'elle était établie par l'opérateur) et la capacité financière des habitants.

<sup>396</sup> Reposant, rappelons-le, sur une assiette fiscale liée à la valeur locative de l'habitat : calcul de la surface et de la qualité de l'habitat, pondéré par les coefficients zonaux (le coefficient k), architecturaux et d'ancienneté.

C'est le cas, par exemple, d'un bidonville installé sur un terrain privé dans une zone relativement riche de l'agglomération. Par ailleurs, l'actualisation des relevés de terrain est extrêmement rare : certains quartiers ont connu des changements importants de standard sans que ces évolutions n'aient été prises en compte par l'opérateur<sup>397</sup>.

*« On dit toujours que le système tarifaire est un système de subventions croisées. En réalité, on parle d'une chose – les riches paient pour les pauvres – qui n'existe pas. Il arrive que l'on fasse payer le même montant aux riches et aux pauvres. Les pauvres aussi paient le SU, le MA, la TVA. Par exemple, dans la région nord de Lomas de Zamora, qui, il y a quelques années, était une zone assez riche, ils avaient un coefficient « z » [pour la calcul de la péréquation] de 1.30, mais les quartiers pauvres tout autour aussi, du coup, avaient ce même coefficient ! Les quartiers pauvres absorbent le « z » de la zone alentour, donc la subvention croisée ne veut plus rien dire. Le système a subi tellement de modifications que l'on en vient à oublier sa logique. Il me paraît plus simple de tout définir à nouveau ».*

AASA – directeur de la région sud (27/05/02)

Le tarif social à l'œuvre chez AASA depuis 2001 ne correspond pas non plus aux besoins des quartiers *carenciados*. Il est, en effet, davantage adressé aux populations de classe moyenne victimes des phénomènes de paupérisation massive après la crise de 2001 qu'aux populations les plus défavorisées de la concession (qui, rappelons-le, ne bénéficient pas encore, pour la plupart, d'un accès au service).

#### Encadré 14 – Le programme de tarif social (PTS)

Le programme de tarification sociale est, à l'origine, une demande de l'entreprise. Il a été formalisé par le régulateur (ETOSS) en collaboration avec la commission des usagers qu'il intègre, les districts de l'entreprise et les ONG présentes sur le terrain. Depuis le début de son application, le programme est piloté par l'équipe technique du régulateur.

Le PTS a été introduit dans l'acte de la première révision quinquennale des tarifs le 9 janvier 2001 (approuvée par la résolution 2/02 de l'ETOSS du 09/01/02).

Il prévoit un système d'aide économique aux usagers du service d'eau et d'assainissement à faibles revenus de voulant « efficace, transparent, explicite et focalisé ». Il ne s'agit pas d'une subvention croisée. L'aide s'organise par « modules » de réduction sur facture (4 pesos par service par facture).

Les ménages peuvent disposer d'un ou de deux modules de réduction en fonction de leur situation.

<sup>397</sup> Par exemple, un quartier privé s'installant sur un ancien terrain vague peut être facturé à un tarif très bas. En revanche, certains grands ensembles, censés incarner un standard de vie plutôt élevé et ayant connu une détérioration importante des infrastructures mais aussi des capacités financières des habitants, continuent, malgré tout, à être facturés à un tarif relativement élevé.

Les critères d'éligibilité pour le PTS sont les suivants : être au-dessous du seuil de pauvreté, être enregistré comme client résidentiel (avec ou sans compteur), avoir une facture inférieure à 30 pesos (depuis 2002)<sup>398</sup>.

L'utilisateur doit être à l'origine de la demande (à effectuer auprès de la municipalité). La municipalité sélectionne les bénéficiaires du PTS parmi les demandeurs. Elle adresse à l'entreprise la liste des clients concernés puis l'entreprise applique directement la réduction sur facture.

L'entreprise doit prévoir un budget annuel de 4 millions de pesos, destiné à financer le PTS.

Source : élaboration par l'auteur d'après journal de terrain, 2003.

En définitive, ni le tarif redistributif ni le programme de tarification sociale ne se sont avérés adaptés à la politique gestionnaire de l'opérateur dans les quartiers défavorisés. C'est pourquoi l'équipe *Desarrollo de la comunidad* a cherché à définir à grands traits une stratégie tarifaire ciblée pour les quartiers *carenciados* de la concession.

Elle s'est très vite heurtée, en interne, aux réticences de la direction commerciale.

*« La DG est réticente à mettre en place un système tarifaire adapté aux quartiers carenciados pour des questions de conjoncture, d'image, etc. Chez AASA, chaque unité a une vision très limitée de la responsabilité de chacun. La direction commerciale ne se sent pas du tout concernée par le programme « quartiers défavorisés ». Il s'agit, selon eux, de concepts opposés, ils n'ont pas de vision du problème parce qu'ils estiment que le programme n'est pas rentable. Ils n'y réfléchissent même pas ».*

AASA – responsable « recouvrement », direction commerciale (25/07/02)

Une des questions sensibles au moment de la définition d'une politique commerciale spécifique au segment "quartiers défavorisés" a été celle de la rentabilité de l'activité dans ces quartiers.

*« Il s'agit d'un service général, je ne pense pas la rentabilité pour chaque quartier. Même si le service pour un quartier n'est pas rentable d'un point de vue financier, des choses vont se passer qu'on le veuille ou non. Si je n'organise pas la gestion de l'accès au service, monsieur untel va se connecter tout seul comme il pourra. Donc, ce sera toujours plus profitable de maîtriser nous même la situation en organisant l'accès au service, la facturation, qui nous permettra de rattraper une partie des coûts. Mais penser que l'on peut éviter les coûts, c'est stupide. Le problème de ceux qui n'ont pas le service, c'est*

<sup>398</sup> Cependant, dans les premiers moments de l'application du PTS, de nombreux cas de « détournement » de la réduction sur facture ont été recensés, en particulier dans les municipalités du sud de l'agglomération, par exemple, l'attribution de nombreux modules de réduction à un club « sportif et social » sous prétexte qu'il contribue au développement social d'un quartier.

*qu'ils l'ont, mais mal. Aujourd'hui ou demain, ils s'arrangeront pour l'avoir. Qu'on ait envie de le voir ou non, ça c'est une autre histoire ! »*

AASA – directeur de la région sud (27/05/02)

« La question de la non rentabilité » de l'activité dans ces quartiers est utilisée par les acteurs cherchant à freiner le processus, alors que « la rentabilité comme une non question » est régulièrement mise en avant par les acteurs portant le projet d'une politique commerciale adaptée.

*«Premièrement, la question de la rentabilité économique de l'expansion dans une zone ne se pose qu'au niveau général de l'entreprise, pas par quartier. Deuxièmement, l'expansion, sur 20 ou 15 ans n'est jamais rentable, il faut 50 ans, 100 ans [...] Donc, je ne pose pas du tout la question de savoir si cela est rentable au niveau des quartiers défavorisés, je me pose la question de la rentabilité générale de l'entreprise. Si, ce qui m'importe, c'est que dans ces quartiers là ce soit un business normal. Que les usagers soient considérés comme des clients, qu'on leur donne un bon service, que l'on réponde aux réclamations. De l'autre côté, on doit faire un effort pour que les clients le considèrent comme un service et qu'ils le payent »*

AASA – directeur général (juin 2002)

*« La rentabilité pensée pour un client normal ne peut être appliquée ici. On a laissé des clandestins se brancher sans les facturer, sans les enregistrer, sans contrôle de la qualité. Comment parler ensuite de rentabilité d'une intervention / d'une régularisation ? Par rapport aux facteurs risques et dotation ? Il existe un problème de tarification, la tarification actuelle n'est pas adaptée à ses quartiers. Dans les quartiers travaillés (technique-commercial), les opérations se révèlent rentables d'un point de vue économique, mais l'on n'a pas de vue d'ensemble. »*

AASA – responsable *Desarrollo de la comunidad*, région sud (27/05/02)

La question de la non rentabilité du programme, présentée comme un bouclier par les détracteurs du programme en interne, s'est transformée au fur et à mesure que l'idée d'une véritable desserte universelle, c'est-à-dire élargie aux quartiers informels, faisait son chemin dans l'entreprise. Si les opérationnels du programme ont, dès le début, soutenu l'idée que la rentabilité devait se penser à l'échelle de la concession, d'une part, et à long terme, d'autre part, il a fallu plusieurs années pour que la mise en œuvre opérationnelle du projet rassure les responsables et interne et parvienne à faire évoluer leur vision commerciale du service.

### 4.3. L'opérationnel : l'émergence progressive des modèles participatifs de gestion

Après quelques années d'effort de construction d'une méthodologie d'intervention et sur la professionnalisation des acteurs de l'entreprise en matière de développement durable, l'équipe DC a pu arrêter de travailler « en sous-marin », selon l'expression du responsable, et entamer une série de projets opérationnels de grande envergure.

Parmi les activités réalisées sur le seul exercice 2001, on peut noter l'intégration de 23000 clients pour les travaux d'expansion, la réalisation de 28 ouvrages sans incident, la régularisation technico-commerciale de 38000 clients et la formation professionnelle de 1300 employés de l'entreprise.

**Tableau 29 - Résumé des principales données de la concession pour les QD au 31/12/2001**

	Au 31/12/2001	Objectifs 2002
Nombre de QD (concession)	593	
Nombre de QD (aire desservie)	445	
Population concernée	1 126 678	
Nombre QD intégrés (comm.)	373	84
population	938 947	227 828
Nombre de clients	117 075	37920
Nombre de réclamations	16 779	

Source : élaboration par l'auteur à partir de : AASA –GDC, 2002

Depuis le début de l'année 2002, l'objectif de l'unité DC a été de définir la politique du concessionnaire pour les quartiers à faibles revenus en valorisant le modèle de participation public/ privé auprès de la société civile. Dans cette perspective, elle a défini une série d'environ quarante projets appelés *modèles participatifs de gestion* (MPG), qui ont pour objectif la réalisation intégrale de l'extension ou de la régularisation des services dans un quartier (phase technique et commerciale) et qui s'appuient sur un accord tripartite essentiel, institutionnalisé par un contrat entre l'entreprise, la communauté du quartier<sup>399</sup> et la municipalité. Le régulateur a pour rôle de superviser et d'autoriser le processus, qui permet la consolidation du partenariat entre tous les protagonistes.

<sup>399</sup> On appelle ici « communauté du quartier », selon l'expression utilisée par AASA, l'ensemble des habitants du quartier. Cette communauté choisit des représentants, élus ou non, pour la signature du contrat. Nous reviendrons sur cette remarque dans le chapitre 7.

Les critères requis pour la réalisation des MPG concernent l'ensemble des participants :

1. **La communauté des habitants du quartier** doit être à l'origine de la demande de service (selon le concept de *demande informée* mis en place par l'entreprise, les projets ne se réalisent que si plus de 80% de la population des quartiers y sont favorables). Elle doit pouvoir s'organiser et choisir des représentants. Elle doit également fournir la main-d'œuvre dans la phase des travaux.
2. **La municipalité** s'engage par contrat à assurer les actions de sa responsabilité dans les travaux (ouverture de rues...etc.), à distribuer les outils de travail (gants, pelles, etc.) et à organiser la distribution des aides (Les *planes Jefes y jefas de hogar* « programmes chefs de famille », subventions d'un montant de 150 pesos mensuels<sup>400</sup> alloués par le gouvernement pour les chefs de famille participant à un programme de travail communautaire)<sup>401</sup>
3. **L'entreprise** doit assurer la faisabilité technique du projet. Elle s'engage à fournir le matériel nécessaire (tuyaux, clés) et à assurer la formation technique de la main-d'œuvre (ateliers de formation aux techniques de travaux et aux aspects de sécurité au travail) et la communication auprès de l'ensemble de la communauté (ateliers communautaires pour présenter les aspects commerciaux, répondre aux doutes et questions des habitants du quartier, etc.)

*« Ces travaux s'appellent aujourd'hui MPG mais, en fait, leur nom importe peu, toutes les interventions de ce type se sont effectuées selon le même schéma : une responsabilité de la municipalité pour promouvoir le projet, coordonner les actions, soutenir l'opérateur, une responsabilité des habitants des quartiers pour apporter la main-d'oeuvre et une responsabilité de l'opérateur pour fournir les matériaux, avant fournis par OSN puis dans beaucoup de cas, fournis par la municipalité puis, dans la dernière étape, celle de AASA, fournis par l'entreprise concessionnaire. Au delà des noms des dispositifs, le mode de fonctionnement a toujours été le même, on n'a pas découvert quoi que ce soit. On dit toujours que les SAC sont nés ici, à San Fernando. On n'a rien inventé, on a juste mis un nom à une manière de travailler qu'on avait adoptée depuis longtemps. Les SAC puis les MPG n'ont rien été d'autre que l'incorporation dans la politique gestionnaire de l'entreprise d'une méthodologie de travail spécifique. C'est venu comme une coïncidence, pour résoudre certains problèmes dans des quartiers, l'entreprise est venue nous aider et nous accompagner avec de l'assistance technique, puis on a obtenu un niveau de*

<sup>400</sup> L'équivalent, en 2002, d'un montant de 40 euros.

<sup>401</sup> Concernant la rémunération de la main-d'oeuvre, outre ces aides, les habitants participant aux travaux bénéficient d'une réduction sur la facture d'eau pendant plusieurs années (« descuento por MPG » réduisant le montant de la facture de 5 pesos par service pour les bidonvilles et de 4 pesos par service pour les quartiers précaires et grands ensembles).



*participation de plus en plus important de l'entreprise jusqu'à arriver actuellement au modèle MPG, où non seulement il existe un programme d'intervention formalisé, mais en plus il y a un véritable engagement institutionnalisé de tous les acteurs. Avant, les travaux se faisaient sans planning, pour ne pas dire de manière clandestine dans certains cas. Maintenant, avec les MPG, on entame une étape d'engagement institutionnel de la part du régulateur qui avant, n'était jamais au courant des projets, ou, dans le meilleur des cas, en était informé après travaux, au moment de faire les rapports pour comptabiliser le nombre de nouvelles connexions ».*

Mun. de San Fernando - Gestion territoriale et environnementale (01/06/04)

#### **Encadré 15 - Santísima Trinidad, Quilmes (quartier précaire)**

Suite au décès d'un enfant en bas âge, dont la mère utilisait une eau de qualité très douteuse pour la consommation (approvisionnement par fraude sur des installations précaires), un collectif de mères de famille du quartier a organisé une demande formelle auprès de la municipalité afin d'obtenir la connexion au réseau d'eau potable. Cette initiative a été à l'origine de la signature d'un contrat tripartite entre les représentants du quartier, la municipalité et l'entreprise Aguas Argentinas et a permis, au cours de l'année suivante, l'expansion du réseau pour l'ensemble du quartier et la connexion de ses 680 habitants à l'eau potable.

Source : élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, 2002.

#### **Carte 10 – Localisation des 40 projets (modalité MPG) en 2003**



Source : document AASA, 2004.

La mise en œuvre des modèles participatifs de gestion a véritablement donné un nouveau souffle à l'équipe *Desarrollo de la comunidad*, rebaptisée « Développement durable » en 2003. Source de légitimité en interne et support de communication en externe, les MPG, suite aux succès des projets pilotes, ont permis à l'entreprise d'explicitier sa politique gestionnaire *intégrée* dans les quartiers défavorisés.

Dans un tel contexte, le président argentin N. Kirchner, élu en Avril 2003, a demandé à l'entreprise un plan pour la réalisation de grands ouvrages pour l'une des municipalités les plus pauvres de la concession : La Matanza. Ce projet de grande ampleur, signé le 24 février 2004 et associant de nombreux acteurs<sup>402</sup>, prévoit la connexion au service d'eau de près de 500 000 habitants pour l'année 2005, selon des modalités proches du modèle de MPG<sup>403</sup>. Ce programme, appelé « Agua más Trabajo » (A+T) projette la construction de réseaux locaux alimentés par les nappes d'eau souterraines censés être raccordés au réseau primaire dans quelques années, une fois les travaux d'expansion réalisés<sup>404</sup>.

Au-delà des projets MPG qui forment son cœur de métier, l'unité *Développement de la communauté* a également continué à étendre ses missions à des domaines concernant des **leviers possibles de développement**. Différents projets ont vu le jour : ateliers éducatifs, aide à des projets sanitaires ou culturels dans les quartiers, consolidation des relations institutionnelles dans et hors entreprise, coopération entre secteurs.

En effet, si la problématique d'accès universel au service repose sur la qualité des projets opérationnels et sur la professionnalisation des équipes, elle dépend également de nombreux éléments du contexte, extrêmement déterminants, qui, pour la plupart, nécessitent des redéfinitions. L'idée de l'unité est bien de travailler à l'amélioration de ces éléments, afin d'agir sur tous les fronts du développement. Ces projets peuvent être présentés en trois catégories :

<sup>402</sup> L'ENOHSA (Ente Nacional de Obras Hídricas y de Saneamiento), l'entreprise *Aguas Argentinas*, le Sous Secrétariat aux Ressources Hydriques du Ministère de la Planification, l'ETOSS, le Secrétariat aux Politiques Sociales du Ministère du Développement Social, l'INAES, le Secrétariat à l'Emploi du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale, la Municipalité de La Matanza, les coopératives de travail.

<sup>403</sup> À l'exception près que ce sont des coopératives - municipales ou *piqueteras* - de quartiers qui fournissent la main d'œuvre

<sup>404</sup> Ce qui constitue, la première « entorse » institutionnalisée au principe technique du « tout réseau » à l'œuvre dans la concession depuis 1993.

*Le travail à la cohésion interne de l'entreprise* – inclure le travail de l'unité dans la gestion traditionnelle de l'entreprise - : il s'agit de projets comme, par exemple, celui de « Gestion de réclamation massive », qui a pour objectif d'inclure le segment des quartiers *carenciados* dans la gestion traditionnelle et d'obtenir un point d'équilibre entre coût/bénéfice, accès universel au service et équité socio-économique, ou comme celui de « Régularisation commerciale ». Ces initiatives visent à améliorer l'intégration commerciale des quartiers, via l'intégration de l'unité développement de la communauté dans la gestion de la direction commerciale de l'entreprise.

*Le travail à la coordination institutionnelle.* Ces projets visent à établir ou entretenir des relations avec les acteurs engagés dans le processus ou susceptibles d'intervenir dans le déroulement du programme. Ces acteurs sont extrêmement divers : municipalités, région, régulateur, autres entreprises, institutions internationales, ONG, universités, associations représentatives de quartier, coopératives, associations politiques, religieuses, associations de consommateurs, médias...

*Les projets d'accompagnement des quartiers.* Il s'agit, pour l'unité développement de la communauté, et pour l'entreprise dans son ensemble, d'être présente dans les quartiers, auprès des populations, au-delà des projets de connexion aux réseaux d'eau et d'assainissement. Il peut s'agir d'activités pédagogiques (formation des responsables de quartiers, ateliers éducatifs dans les écoles, spectacles de clowns pour les plus jeunes...), d'activités sanitaires (participation à une campagne contre la malnutrition et la sous-nutrition), d'activités culturelles et artistiques (organisation d'une fête, participation à une radio locale, aide à la réalisation d'un mur peint, etc.)

*« Aujourd'hui l'implication d'Aguas dans les quartiers difficiles n'est pas institutionnalisée. Elle tient à Sacha. Aujourd'hui, si tout se met en marche, les perspectives de travail sont très intéressantes ; mais ceci est fragile, tout peut s'effondrer. Cette implication doit être hiérarchisée dans l'entreprise, doit être professionnalisée, faire partie des objectifs de l'entreprise et de ses compromis. »*

AASA – responsable *Desarrollo de la comunidad*, région sud (27/05/02)

A l'heure actuelle, il semblerait que la direction générale d'*Aguas Argentinas* encourage les activités de l'unité *Développement de la Communauté*, devenue *Développement Durable* en

2003<sup>405</sup>, dont l'action s'inscrit de plus en plus dans un cadre institutionnalisé, reconnu et intégré. Toutefois, cette dynamique est largement dépendante des redéfinitions plus générales à l'œuvre pour l'ensemble de l'activité de l'entreprise depuis le début des renégociations en janvier 2002.

Bien que l'évaluation chiffrée de la rentabilité des projets d'extension des services dans les quartiers demeure pour l'instant incomplète, du fait de l'absence de critères clairement définis, il est déjà possible d'observer des améliorations dans le recouvrement des factures lorsqu'un effort commercial a été fait (ateliers de sensibilisation, par exemple) de même que de très bons résultats de paiement (très supérieurs à ceux des quartiers traditionnels) lorsque la communauté des quartiers est directement impliquée dans la gestion (distribution du courrier, regroupement entre voisins pour le paiement, etc.).

L'évaluation complète de la rentabilité des programmes ne pourra être effectuée qu'au moment de la définition claire et homogène d'une politique commerciale spécifique à ce nouveau segment de clients (définition d'un tarif spécifique validé par le régulateur). En attendant la fin de la période de renégociation des contrats de concession, l'entreprise permet certains arrangements *ad hoc* pour adapter l'offre de services aux capacités économiques des nouveaux clients (réduction sur facture pour participation aux travaux, tarif spécifique pour les projets MPG, tarif social, etc.).

Outre les aspects de rentabilité commerciale pour l'entreprise, les bénéfices que la société argentine tire des programmes en termes sanitaires et sociaux ont déjà montré des résultats très encourageants comme, par exemple, la réduction de 25% de la mortalité infantile sur l'ensemble de la concession depuis 1993<sup>406</sup>.

---

<sup>405</sup> De Gerencia Desarrollo de la comunidad (GDC), elle devient Gerencia Desarrollo Sustentable (GDS).

<sup>406</sup> GALIANI, Sebastian; GERTLER, Paul; SCHARGRODSKY, Ernesto. *Water for life: the impact of the privatization of water services on child mortality*. Stanford University: Center for Research on Economic Development and Policy Reform, working paper n°154, August 2002, 45 p.

## Conclusion du chapitre 4

Dans le secteur de l'eau, l'opérateur a su jouer du manque de définition contractuelle concernant la gestion du service dans les quartiers défavorisés et du défaut de politique sociale coercitive ou même incitative (dans la perspective d'un véritable projet d'accès universel au service) en saisissant l'opportunité commerciale que constituait la desserte des quartiers défavorisés. Cette stratégie d'extension des réseaux repose, en grande partie, sur une forte demande des habitants, définie autour d'une véritable urgence sanitaire et d'une perspective de forte baisse des coûts d'approvisionnement en eau potable pour les populations.

Cependant, les résultats restent décevants : dix ans après le début de la concession et cinq ans après la mise en œuvre d'un programme d'ingénierie sociale, seulement 25% des quartiers défavorisés de la zone de concession ont accès aux services<sup>407</sup>. Les programmes de développement, malgré une perspective d'« opportunité de marché » pour l'opérateur, souffrent de l'absence d'une politique globale pour la concession (efficacité du régulateur et définition de politiques sociales) et se heurtent à la remise en cause du modèle de partenariat public-privé, suite à la dévaluation du peso en janvier 2002.

Toutefois, soulignons les effets paradoxaux de la crise de décembre 2001 sur les programmes « quartiers défavorisés » : comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent, la crise n'a pas freiné les projets, elle a, au contraire, véritablement joué un rôle moteur dans le développement opérationnel des modèles participatifs de gestion. Le contexte politique de l'après crise a également donné une impulsion décisive, avec la mise en place du programme *Agua + Trabajo* à l'initiative du nouveau président de la république, soucieux de prendre une mesure phare en matière de politique sociale pour l'emploi et d'accès au service d'eau des populations pauvres.

---

<sup>407</sup> Données AASA, 2003.





## Chapitre 5 :

# La distribution d'énergie électrique

### Plan du chapitre

#### INTRODUCTION DU CHAPITRE 5

#### 1. USAGE REGULIER OU FRAUDULEUX : LE RESEAU ELECTRIQUE, UN INCONTOURNABLE DANS LES QUARTIERS CARENCIADOS

- 1.1. La place de l'électricité dans les quartiers carenciados de l'agglomération de Buenos Aires*
- 1.2. Le coût de l'énergie et le manque d'alternative au réseau comme éléments structurants du secteur électrique*

#### 2. DISCOURS DU GROUPE EDF ET TRADUCTION DE L'ENTREPRISE EDENOR

- 2.1 Le discours du groupe EDF sur la Responsabilité Sociale*
- 2.2. Le discours de l'entreprise Edenor sur le développement durable*

#### 3. LE CADRE JURIDICO-REGLEMENTAIRE

- 3.1. La lutte contre la fraude : une priorité absolue*
- 3.2. L'accord cadre : définition contractuelle de la gestion de l'énergie dans les quartiers carenciados*
- 3.3. Dérives de la pratique : histoire d'une déresponsabilisation conjointe*

#### 4. LA GESTION DU SERVICE ELECTRIQUE DANS LES QUARTIERS CARENCIADOS

- 4.1. La gestion traditionnelle : une relation de service entre abandon et violence*
- 4.2. La phase sensibilisation : l'usage rationnel de l'énergie*
- 4.3. La phase incitation au paiement : les plans de paiement*
- 4.4. La phase action : la recherche de solutions alternatives socialement efficaces*
  - 4.4.1. Le système de prépaiement*
  - 4.4.2. Le service minimum*
  - 4.4.3. Le projet de tarification sociale*
  - 4.4.4. Les activités de Marketing social*

#### CONCLUSION DU CHAPITRE 5





## Introduction du chapitre 5

Le contexte très particulier de Buenos Aires permet d'affirmer, pour certains quartiers défavorisés de l'agglomération non connectés aux réseaux urbains, que la priorité est davantage à la desserte en électricité qu'à la desserte en eau potable<sup>408</sup>. A de nombreuses occasions pendant le déroulement du travail de terrain, nous avons pu constater que les deux opérateurs se disputaient souvent le statut de gestionnaire du service « le plus essentiel ».

Il ne s'agit pas ici de trancher sur l'importance respective de deux services aussi essentiels que l'eau et l'électricité. Cependant, il est possible de constater que les conditions d'accès aux deux services sont extrêmement différentes et que les entreprises de distribution électrique se trouvent, à l'heure actuelle, dans une situation bien plus délicate que le distributeur d'eau quant à la question épineuse de la desserte durable des quartiers défavorisés.

Ce constat est le fruit d'une combinaison complexe de facteurs extrêmement déterminants dans la gestion de l'opérateur : pratiques et décisions de l'entreprise en matière tarifaire, cadre réglementaire contraignant la gestion, structure sectorielle, héritages et ruptures dans le rapport quartiers défavorisés / service électrique, etc. Dans le secteur électrique, la position particulièrement inconfortable de l'opérateur est aussi le résultat d'un enchevêtrement des niveaux politiques nationaux, provinciaux et locaux et d'une contrainte forte issue de messages contradictoires des différentes sphères politiques, auxquels s'ajoute le mandat de « responsabilité sociale » du groupe EDF.

Ainsi, l'objet de ce chapitre est d'analyser les pratiques de gestion du service électrique de l'entreprise *Edenor* dans les quartiers défavorisés de sa zone de concession, tout en les replaçant dans leur contexte de développement.

---

<sup>408</sup> Du fait, en particulier, de la quantité d'eau disponible dans le sous-sol et de la possibilité, dans de nombreux endroits, de forer un puit pour s'approvisionner directement dans les nappes phréatiques.

## **1. Usage régulier ou frauduleux : le réseau électrique, un incontournable dans les quartiers *carenciados***

L'énergie électrique constitue l'une des commodités indispensables des quartiers défavorisés de l'agglomération de Buenos Aires puisqu'elle permet, entre autres usages, l'accès à l'eau par pompage des nappes.

L'accès à la ressource unique que constitue l'énergie électrique permet une multitude d'applications immédiates pour des usages vitaux (conserver les aliments, les cuire, chauffer l'habitat, l'éclairer, pomper de l'eau des nappes souterraines, avoir accès à la télévision, à la radio, etc.) qui nécessiteraient, sans elle, une organisation complexe pour l'accès - souvent difficile car coûteux ou techniquement compliqué - à d'autres services urbains (gaz de ville, réseau d'eau et d'assainissement)<sup>409</sup>.

*« Le seul service urbain qui parvient jusque dans les zones les plus marginales, où il y a le plus de pauvreté, c'est l'électricité. Donc, pour ces clients, l'énergie électrique est tout : c'est l'eau parce qu'ils utilisent des pompes pour l'extraction, c'est la lumière, le chauffage, la conservation des aliments, la cuisine, la sécurité. Même s'ils n'ont pas les moyens économiques pour l'obtenir, ils en ont tout de même un besoin d'ordre vital ».*

*Edenor - responsable commercial, Morón. (03/09/02)*

### **1.1. La place de l'électricité dans les quartiers *carenciados* de l'agglomération de Buenos Aires**

Cette situation explique les pratiques de vol d'énergie développées par les usagers non connectés au réseau. Dans les quartiers que le réseau n'atteignait pas encore (pendant les premières années de la concession) ou dans les situations d'endettement des usagers et de coupure systématique du service électrique, la privation de la ressource s'avère tellement paralysante qu'elle entraîne systématiquement une organisation des usagers pour récupérer l'énergie sur les réseaux alentours.

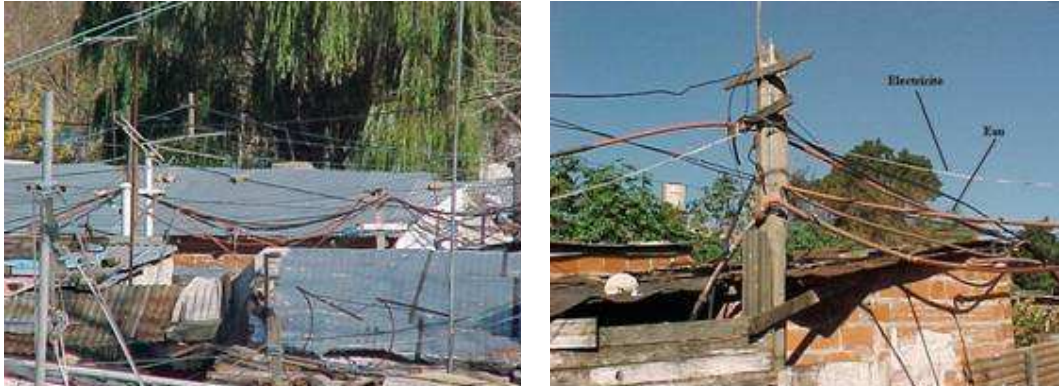
---

<sup>409</sup> Par exemple, le quartier est excentré et ne peut techniquement, pour des raisons d'éloignement, être relié au réseau d'eau et d'assainissement avant plusieurs années, ou encore, la qualité de l'habitat du quartier est trop précaire (construction en bois ou en tôle) pour que l'on puisse le relier au réseau de gaz de ville –pour des raisons de sécurité- et il faut attendre la construction « en dur » de toutes les maisons avant d'effectuer les installations.

« Le client qui sort du circuit commercial au moment d'une coupure va devenir un 'colgado', un fraudeur. Les gens restent très peu de temps sans énergie, donc si on les coupe, ils rentrent dans le système du vol d'énergie ».

Edenor - directeur commercial (06/03/03)

### Photos 3 - Connexions irrégulières aux réseaux d'eau et d'électricité



Source: Photos Sergio Galeano (AASA). Quartier « La Cava », San Isidro (bidonville), Mars 2003.

Précisons de plus que le vol d'énergie est plus facile à organiser que la fraude sur les réseaux d'eau, du fait de l'accès extérieur aux câbles et installations (soit éclairage public, soit réseaux des particuliers) et à la quasi substituabilité<sup>410</sup> de la ressource obtenue par voie irrégulière (dans l'eau, se pose le problème de la potabilité qui n'a pas d'équivalent dans l'énergie électrique). Les *débranchés* du réseau électrique sont donc toujours branchés au réseau, de manière clandestine. Contrairement au secteur de l'eau, le réseau urbain, pour l'électricité, constitue l'unique source d'approvisionnement possible.

« Dès qu'une personne s'installe sur un terrain, la première chose qu'elle cherche, c'est l'électricité. Avec ça, elle peut creuser un puits et extraire de l'eau. Elle aura ensuite certainement des voisins qui viendront avec des seaux ou des bidons pour s'approvisionner. L'eau peut se transporter, l'électricité, non... enfin... je veux dire, dans un récipient »

Edenor - ex responsable « récupération d'énergie », San Martín (14/03/03)

Cette situation explique la complexité du problème des quartiers défavorisés. Très souvent dépourvus d'autres services urbains, disposant d'appareils électroménagers de mauvaise qualité (donc consommant plus d'énergie) et par conséquent gros consommateurs en énergie

<sup>410</sup> La substituabilité n'est pas totale du fait des problèmes de sécurité que peuvent poser les installations irrégulières lorsque les fraudeurs ne possèdent pas les compétences d'« électriciens » (courts circuits possibles, baisses de tension, etc.).

électrique, ces quartiers représentent virtuellement pour l'entreprise les plus gros payeurs de la catégorie « particuliers », alors que ce sont eux, justement, qui disposent des plus faibles capacités de paiement.

**Tableau 30 – Equipement des ménages argentins par niveau de qualité d'habitat (niveau pays).**

Biens d'équipement du foyer	Foyers (1)	Niveau I (2)	Niveau II (3)	Niveau III (4)	Niveau IV (5)
Foyers (total)	10 073 625	6 068 594	2 120 954	1 268 938	615 139
disposant d'un réfrigérateur avec congélateur	5 071 880	3 575 438	949 457	436 810	110 175
disposant d'un réfrigérateur sans congélateur	4 099 742	2 347 151	1 003 785	575 630	173 176
ne disposant pas de réfrigérateur	902 003	146 005	167 712	256 498	331 788
disposant d'un lave linge automatique	4 163 465	3 259 080	683 046	180 602	40 737
disposant d'un lave linge semi manuel	3 242 427	1 703 494	880 508	522 556	135 869
ne disposant pas de lave linge	2 667 733	1 106 020	557 400	565 780	438 533
disposant d'un magnétoscope	3 526 426	2 787 251	544 192	164 308	30 675
ne disposant pas de magnétoscope	6 547 199	3 281 343	1 576 762	1 104 630	584 464
disposant d'un four à micro ondes	2 015 942	1 718 457	240 628	48 032	8 825
ne disposant pas d'un four à micro ondes	8 057 683	4 350 137	1 880 326	1 220 906	606 314
disposant d'un téléviseur avec câble	5 415 549	3 904 846	1 002 380	414 616	93 707
ne disposant pas de service de câble	4 658 076	2 163 748	1 118 574	854 322	521 432
disposant d'un ordinateur avec Internet	912 901	821 946	77 570	11 406	1 979
ne disposant pas d'Internet	1 152 461	937 645	175 638	33 461	5 717
ne disposant pas d'ordinateur	8 008 263	4 309 003	1 867 746	1 224 071	607 443
(1) Sont exclus les foyers vivant dans la rue					
(2) Niveau I: matériaux résistants et solides (sols, murs, toiture) avec tous les éléments pour l'isolation et la finition.					
(3) Niveau II: matériaux résistants et solides mais il manque certains éléments pour l'isolation et la finition.					
(4) Niveau III: matériaux résistants et solides mais il manque des éléments pour l'isolation et la construction contient certains éléments de type: tôle métallique, fibrociment, etc. pour le toit et/ou les murs.					
(5) Niveau IV: aucun matériau résistant ou solide. Matériaux de récupération pour la plupart.					

Source : élaboration par l'auteur à partir des données du recensement INDEC de 2001.

Cette tension entre besoins vitaux de la population des quartiers et inadéquation de l'offre constitue un axe de recherche particulièrement pertinent pour analyser l'évolution des stratégies adoptées par l'opérateur.

## 1.2. Le coût de l'énergie et le manque d'alternative au réseau comme éléments structurants du secteur électrique

Pour commencer, insistons sur le fait que les habitants des quartiers et l'entreprise sont confrontés à une difficulté commune : l'accès à la ressource a un coût. Pour les habitants, ce coût est d'autant plus important que leurs ressources économiques sont limitées, d'une part, et que l'énergie électrique utilisée, donc la facture, d'autre part, sont extrêmement élevées du fait du manque d'accès à d'autres ressources moins coûteuses, comme l'eau ou le gaz<sup>411</sup>.

<sup>411</sup> Pour rappel, le lecteur peut se référer au tableau n°26 présenté dans le chapitre précédent.

Pour l'entreprise distributrice, l'énergie destinée aux usagers a également un coût : celui de l'achat et du transport. Au delà de la marge que l'entreprise entend récupérer sur la facturation de l'énergie consommée par les clients, il convient de rappeler que la facturation inclut, *de facto*, le coût de l'achat de l'énergie aux producteurs et de transport. En effet, l'énergie distribuée dans les réseaux est payée aux producteurs par l'entreprise avant le recouvrement des factures. Plus concrètement, l'entreprise « avance » aux usagers le coût de production de la ressource et avance à l'Etat le paiement de l'IVA<sup>412</sup>. Cette situation explique à quel point, pour une entreprise uniquement distributrice, les pratiques de vol d'énergie peuvent engendrer des pertes considérables : non seulement, elle ne perçoit pas le paiement des factures, mais en plus, elle a déjà avancé le coût de la production et le paiement des impôts<sup>413</sup>.

C'est sous cet angle stratégique -la lutte contre la fraude- que les entreprises distributrices d'énergie, en particulier *Edenor* sur la région Nord de l'agglomération de Buenos Aires, ont envisagé les priorités au début de la concession. La rentabilité et la qualité de service de l'entreprise devaient nécessairement débiter par la fin des pratiques de fraude, auparavant tolérées par l'entreprise publique SEGBA.

---

<sup>412</sup> Equivalent de la TVA en France.

<sup>413</sup> On comprend, à ce titre, pourquoi la lutte contre la fraude n'a pas été une priorité dans le secteur de l'eau, par exemple, puisque l'eau distribuée est issue du Rio de la Plata, la ressource est « gratuite », c'est le service proposé qui est payant. Les fraudes représentent davantage un manque à gagner qu'une véritable perte pour l'entreprise.

## 2. Discours du groupe EDF et traduction de l'entreprise *Edenor*

Au delà des définitions contractuelles pour l'ensemble de la concession, y compris les quartiers à faibles revenus, l'entreprise a défini un certain nombre de projets dans une perspective d'accès universel au service au travers d'une intégration commerciale de l'ensemble des usagers. La vocation de service public de l'entreprise distributrice est donc présente dans la définition de ces projets opérationnels, malgré son statut d'entreprise privée.

Pour autant, les programmes définis pour les quartiers *carenciados* ne sont pas le fruit d'une prise de conscience morale de la part des décideurs ou d'un élan de générosité envers les populations les plus défavorisées. Ils s'inscrivent dans un contexte discursif particulier émanant du groupe EDF, définissant le rôle que le groupe entend jouer dans les pays en développement et sur l'idée de continuité de service et d'investissement à long terme.

### 2.1 Le discours du groupe EDF sur la Responsabilité Sociale

Ces axes stratégiques ont été définis au fur et à mesure du déroulement des débats autour des notions de « développement durable » et de « responsabilité sociale des entreprises ». Dans cette perspective, EDF a défini ses engagements en la matière au travers de « 21 principes directeurs sur le développement durable du groupe » qui « devront désormais être suivis par EDF dans les domaines social, économique et environnemental et qui marquent la détermination d'EDF de devenir un groupe de référence dans le développement durable en France et à l'international »<sup>414</sup>. A l'occasion d'un colloque intitulé « le développement durable, langage commun du groupe EDF » qui s'est tenu en juin 2002 à Paris, le groupe EDF a explicitement renouvelé sa volonté de travailler sur ces problématiques.

#### Encadré 16 - Développement durable : les 21 principes directeurs (EDF)

EDF, qui a pour objectif de devenir un groupe international de référence en matière de développement durable (dépêche n°I931), a défini 21 principes directeurs dans lesquels devront s'inscrire ses actions dans les domaines social, économique et environnemental.

##### Agir de manière transparente :

1- *Ecouter, dialoguer, travailler en partenariat* : développer les échanges et les partenariats avec les acteurs du développement durable et notamment le monde associatif et les élus; associer des compétences extérieures

<sup>414</sup> Citation extraite de la « dépêche de l'agence d'information » de la direction de la communication du groupe EDF (dépêche n°2018 du 17 août 2001)

(urbanistes, architectes, médecins, scientifiques...) pour intégrer au mieux chaque problématique.  
 2- *Assurer un suivi du respect de nos engagements* : associer des personnalités extérieures à la construction d'indicateurs; s'inscrire dans le cadre du "rating" (évaluation) économique, social et environnemental.

**Agir en entreprise responsable :**

3- *Faire du respect de la personne humaine un des fondements de notre action* : améliorer en continu les conditions de sécurité et de santé de nos salariés et des salariés de nos prestataires de service; fonder les comportements de l'ensemble du groupe sur des principes éthiques.

4- *Intégrer le développement durable à toutes nos activités*, dans les processus de décision (investissements, offres de produits et services, travaux, politique d'achat) et dans nos pratiques à tous les niveaux; mobiliser, sensibiliser et former le personnel pour que chacun, dans son métier et son comportement, prenne en compte la dimension développement durable.

5- *Dynamiser avec nos partenaires la recherche pour maîtriser globalement le traitement des déchets nucléaires et la sûreté des stockages, et répondre aux interrogations de l'opinion publique par une information claire et factuelle* : optimiser les volumes des déchets (tri à la source, recherche de moyens de production moins générateurs de déchets).

6- *Etre exemplaire en matière de management environnemental en obtenant pour nos sites et nos activités la certification ISO 14001 d'ici 2004.*

7- *Progresser en permanence en matière de sûreté et de transparence*: déployer la démarche qualité; confirmer notre engagement au service de l'amélioration de la sûreté nucléaire, notamment dans les pays d'Europe de l'Est; contribuer au développement de la recherche médicale et donner une information transparente sur les liens entre énergie électrique, environnement et santé.

8- *Etre économe dans l'utilisation de l'énergie et des ressources naturelles* : accélérer nos actions en faveur de l'efficacité énergétique et améliorer la durée de vie des installations; au quotidien, réduire les consommations courantes et développer des démarches Haute Qualité Environnementale pour nos sites et favoriser la maîtrise des consommations du personnel.

9- *Limiter les impacts de notre activité sur les milieux naturels*: améliorer l'intégration de nos ouvrages dans le paysage; réduire l'utilisation des produits toxiques et dangereux, le volume des déchets et rejets; mettre en œuvre une politique d'achat de produits recyclables et de tri sélectif; protéger la faune et la flore, en partenariat avec le monde associatif. Passer au crible du développement durable nos activités, nos investissements et nos offres en France et à l'international

10- *Adopter une attitude active dans la lutte contre l'accroissement de l'effet de serre.*

11- *Développer nos investissements dans les énergies renouvelables.*

12- *Proposer à nos clients des offres favorables au développement durable* : développer des offres "d'énergie verte" ; proposer à nos clients des conseils et des services pour leur politique de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, d'écologie industrielle et de maîtrise des consommations d'énergie; s'associer au développement des transports électriques.

13- *Faciliter l'accès à l'électricité des populations rurales des pays en développement* : définir des solutions économiquement viables pouvant être prises en charge localement; renforcer nos investissements dans des projets permettant l'accès à l'électricité en favorisant les transferts de technologies et de pratiques protectrices de l'environnement ou économes en énergie.

14- *Agir pour un développement durable des villes*, par exemple, en y apportant l'énergie sans ses nuisances.

15- *Mettre notre recherche et notre expertise au service du développement durable* afin d'accélérer la mise sur le marché des technologies innovantes et protectrices de l'environnement (énergies renouvelables, réacteur nucléaire du futur, piles à combustible, charbon propre, etc.)

16- *Améliorer sans cesse la fourniture d'énergie à nos clients*: sécuriser les réseaux, améliorer la mobilisation des moyens nécessaires à la réalimentation des clients.

**Agir en partenariat avec les autres acteurs du développement durable :**

17- *Contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques de développement durable* : mobiliser notre expérience industrielle et nos connaissances pour alimenter les réflexions dans les instances et conférences internationales; agir pour la mise en œuvre des mécanismes internationaux de lutte contre l'effet de serre et mener des actions, notamment en partenariat, à l'échelle internationale.

18- *Participer au développement durable des territoires*. être un partenaire actif des acteurs territoriaux pour mettre en œuvre des démarches de développement durable (Agenda 21 régionaux ou locaux, zones d'écologie industrielle...) ; contribuer aux échanges d'expériences à l'échelle locale, nationale et internationale sur les "bonnes pratiques".

19- *Développer la solidarité en faveur des personnes vulnérables.*



20- Sensibiliser les populations, et notamment les jeunes, aux enjeux du développement durable.  
 21- Développer, là où le groupe est présent, une activité économique pérenne génératrice d'emplois durables.

Source : EDF –direction de la communication, la dépêche de l'agence d'information n° 2018 (17 août 2001)

Au delà du discours du groupe, présenté par son président, F. Roussely, devant le Comité 21 (comité français pour l'environnement et le développement durable), l'organisation du groupe a elle même connu des évolutions suivant cette logique. D'une part, à l'échelle internationale, les directions du siège ont été décentralisées vers les différentes régions du monde, afin de rapprocher les décideurs du terrain et d'homogénéiser les pratiques par zone (la branche Amérique Latine -qui coordonne les activités en Argentine, au Brésil et au Mexique- a installé son siège, en 2002, à Buenos Aires), d'autre part, ont été créés au niveau central de nouvelles entités travaillant spécifiquement sur ces questions, comme le directoire du développement durable, par exemple, ou des équipes travaillant sur des projets transversaux, comme le projet Access (spécifiquement sur les questions d'accès à l'énergie en milieu rural isolé). De plus, en 2003, la direction de Recherche et Développement du groupe EDF a lancé une série de défis scientifiques et techniques « pour préparer l'avenir du groupe », le défi n°14 visant à « rendre possible l'accès à l'électricité dans les pays en développement ».

Si la volonté affichée du groupe à orienter son activité vers l'accès universel au service est très nette aujourd'hui, il n'en demeure pas moins que la définition stratégique opérationnelle est encore très dépendante des spécificités locales et que la diffusion des différentes pratiques sur ces thématiques n'est pas encore homogène ni même vraiment très organisée. En d'autres termes, la volonté du groupe EDF à engager la « responsabilité sociale » de ses entreprises semble davantage prendre la forme d'un discours d'intention que d'un mandat clairement énoncé.

## 2.2. Le discours de l'entreprise *Edenor* sur le développement durable

Dans ce sens, la filiale *Edenor* respecte les principes édictés par le groupe. Elle inscrit ses projets dans cette perspective, sans que pour autant les avancées opérationnelles en Argentine n'aient été impulsées par des axes stratégiques précis de la part du groupe. EDF se limite à encourager les initiatives mais ne les définit pas : l'envoi par mail des 21 principes directeurs aux responsables opérationnels de l'entreprise illustre, à cet égard, toute l'ambiguïté d'un discours supposé incarner un *mandat*.

« Ce n'est pas compliqué. On a été informé par mail des 21 engagements d'EDF pour le développement durable. Le siège nous les a adressés, mais on n'a pas eu plus de directives que ça. Alors, on essaie de les appliquer partiellement dès lors qu'on met en place de nouveaux projets. »

Edenor – responsable Marketing Social (18/07/02)

La filiale *Edenor* avait, d'ailleurs, mis en place plusieurs projets avant la définition même de la politique globale du groupe en la matière. Depuis plusieurs années, l'entreprise a montré un grand intérêt à travailler sur les questions de sensibilisation des quartiers à faibles revenus à l'usage rationnel de l'énergie.

La logique d'*Edenor* pour les quartiers défavorisés consiste aujourd'hui principalement en une incitation au paiement, une tentative de « sauvetage » des clients éprouvant des difficultés au moment du paiement de la facture. C'est pourquoi la responsabilité des projets de l'entreprise pour les quartiers à faibles revenus est endossée par une unité dépendant de la direction commerciale dite de « *Marketing social* ».

L'objectif de l'unité de *Marketing social* est de faciliter le maintien du service auprès de clients connaissant des difficultés dans le paiement de l'énergie consommée en faisant la promotion de l'usage rationnel de l'électricité. De cette manière, elle tente de s'approcher des axes stratégiques de compromis avec la communauté, de promotion du développement durable et de diffusion de la culture d'usage rationnel de l'énergie, tels qu'ils sont proposés dans les 21 principes directeurs.

La méthodologie de travail consiste à élaborer et à mettre en œuvre de projets en accord avec les objectifs recherchés. Le travail effectué est interdisciplinaire : la commission d'usage rationnel de l'énergie collabore avec d'autres commissions et avec d'autres unités au sein de l'entreprise (commerciale, technique, financière, etc.)

### 3. Le cadre juridico-règlementaire

Rappelons tout d'abord le fait que le gouvernement argentin avait décidé, au moment de la libéralisation du secteur électrique, de découper la filière électrique en plusieurs segments (production, transport, distribution, commercialisation) et de lancer des appels d'offres sur chacun d'eux. En 1992, l'appel d'offres pour la distribution d'électricité dans le nord de l'agglomération de Buenos Aires<sup>415</sup> avait été remporté par le consortium EASA (*Electricidad Argentina Sociedad Anónima*) qui comptait, entre autres partenaires, le groupe EDF (devenu majoritaire à plus de 80% en 2001). L'entreprise *Edenor* avait alors été créée. Depuis lors, l'entreprise *Edenor*, sous statut de concession pour 95 ans, est chargée de distribuer et commercialiser l'énergie électrique dans cette zone, sous le contrôle du régulateur (ENRE), représentant les pouvoirs publics (Etat, provinces, municipalités).

Le contrat de concession, reposant sur la notion de « service obligatoire »<sup>416</sup>, définit l'obligation pour l'entreprise de répondre, dans les plus brefs délais, à toute demande émanant d'un habitant de la zone de concession désireux d'être connecté au réseau. Il convient de mentionner que le mode tarifaire repose sur les quantités consommées et distingue deux catégories : particuliers et professionnels. Le cadre de régulation du secteur électrique (*marco regulatorio*) interdit tout type de subvention croisée (entre catégories d'utilisateurs et entre paliers de consommation). Le souci de l'entreprise de mettre au plus vite un terme à la fraude a impliqué d'organiser la régularisation<sup>417</sup> du service pour l'ensemble de la concession le plus rapidement possible.

#### 3.1. La lutte contre la fraude : une priorité absolue

Nous l'avons déjà rapidement évoqué, les pertes commerciales occasionnées par la fraude, pour l'opérateur, sont beaucoup plus importantes dans le secteur électrique que dans le secteur de l'eau du fait de la structure du marché.

<sup>415</sup> Moitié nord de *Capital Federal* de même que 20 municipalités du nord de l'agglomération (La Matanza, Morón, Hurlingham, Ituzaingo, Merlo, Marcos Paz, General Las Heras, General San Martín, Tres de Febrero, San Miguel, Moreno, José Carlos Paz, Malvinas Argentinas, General Rodríguez, Pilar, Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Escobar).

<sup>416</sup> ARZA, 2002. *Op.Cit.*

<sup>417</sup> Rappelons qu'à la différence du secteur de l'eau, dans le secteur électrique, la notion de « régularisation » concerne autant la normalisation technico-commerciale de certains quartiers ou de connexions individuelles que l'extension du réseau dans les quartiers encore non desservis. Elle a donc une signification beaucoup plus large que dans le secteur de l'eau.

Les efforts de l'entreprise, dans les premières années de l'exercice de son activité, se sont donc concentrés sur la lutte contre les pertes d'énergie. En six ans, à partir du début de la concession, les pertes totales sont passées de 28% à 10%. Il s'agit donc d'un résultat important étant donnée la part considérée comme irréductible des 8% liés aux pertes techniques.

*« C'est pas compliqué, on est passé d'une entreprise qui perdait 35% à une entreprise, au bout de 6 ans, qui avait des pertes comptables, donc techniques et non techniques de moins de 10%. On est passé d'une entreprise qui perdait beaucoup d'argent à une entreprise qui gagnait de l'argent. L'énergie on l'achète pour la donner au client, on ne gagne pas sur l'achat d'énergie, la marge du distributeur c'est le coût marginal de distribution. »*

Edenor – ex responsable « régularisation » (30/08/02)

Les pratiques de vol d'énergie n'étaient pas le fait unique des quartiers présentant des difficultés pour le paiement. Bien au contraire, elles étaient relativement généralisées: entreprises ou petites industries, quartiers résidentiels de très haut niveau socio-économique, entités publiques (municipalités, entre autres), etc. L'*amiguismo*, ou favoritisme lié aux relations, était monnaie courante dans l'octroi d'une « autorisation » non officielle d'usage frauduleux du réseau.

*« Au début, j'étais dans une zone à San Miguel, où j'aidais le directeur à mettre en place des méthodologies et des actions ponctuelles et efficaces sur la perte d'énergie, j'ai fait ça pendant trois mois. J'ai réalisé la vérification de 156 countries et l'on avait déjà détecté à l'époque 36% de pertes dans ces quartiers chics où vivent des personnalités. On a fait une estimation de la consommation et ils ont payé. Ils ont payé pour le silence. »*

Edenor – ex responsable « régularisation » (30/08/02)

L'étude de P. Pérez<sup>418</sup> montre que la fraude (chez *Edesur*) était pratiquée à 75% par des clients dont les revenus étaient suffisants voire largement suffisants pour payer une facture, et à 25% par les habitants des quartiers défavorisés, principalement du Grand Buenos Aires.

Le programme de travail d'*Edenor* a donc commencé, d'une part, par la normalisation des situations de fraude dans les quartiers connectés au réseau (avec, dans certains cas, une

<sup>418</sup> PIREZ, Pedro. « La regularización de los usuarios clandestinos en la distribución eléctrica en el Área metropolitana de Buenos Aires ». *Realidad Económica*, mayo-junio 2002, n°188, pp.76-101.

demande de paiement rétroactif de l'énergie consommée clandestinement) et, d'autre part, par une régularisation massive du service dans les quartiers où le réseau n'arrivait pas encore, en très grande majorité des quartiers défavorisés où les populations s'étaient connectées de manière illicite.

Une des questions sensibles au début de la concession a été le paiement rétroactif de l'énergie qui avait été consommée frauduleusement. Dans un premier temps, l'entreprise concessionnaire avait coupé l'approvisionnement d'énergie dans certains quartiers afin de régulariser la situation. Elle avait installé, à l'entrée des bidonvilles, des limiteurs de puissance coupant massivement l'arrivée d'électricité si la consommation dépassait un certain seuil. Suite à de violentes réclamations de la part des populations privées de service (dont une partie était cliente et à jour dans ses paiements) et à une répression policière conséquente, le problème, qui était d'abord simplement d'ordre commercial, est devenu un véritable conflit politique et social<sup>419</sup>. La crise est arrivée à son paroxysme avec l'arrestation et l'incarcération très médiatisées de A. Zapalorto<sup>420</sup>, responsable commercial de la zone Ouest d'*Edenor*, mis en accusation par un juge de Morón soutenu par le président de la chambre des députés, pour avoir coupé le service électrique à des clients de La Matanza qui étaient à jour dans le paiement de leur facture<sup>421</sup>. Dans une période préélectorale<sup>422</sup> et dans un contexte où la présidence de la Nation et le gouvernement provincial étaient politiquement alignés (Parti Justicialiste<sup>423</sup>), les autorités se sont trouvées dans l'obligation de définir rapidement une solution à la situation embarrassante des coupures de service dans les quartiers défavorisés.

### 3.2. L'accord cadre : définition contractuelle de la gestion de l'énergie dans les quartiers *carenciados*

La solution au conflit a été le fruit d'une négociation entre l'Etat fédéral, la province de Buenos Aires et les entreprises distributrices d'énergie électrique (*Edenor* et *Edesur*) : il s'agit de l'*acuerdo marco* (l'accord cadre) signé en juillet 1994, qui régit depuis cette période la

<sup>419</sup> PIREZ, 2002. *Op.Cit.*

<sup>420</sup> Le responsable commercial a rapidement été relâché mais l'impact médiatique et la portée symbolique de l'incident ont alimenté la « crise » pendant plusieurs mois.

<sup>421</sup> *Pagina 12*, 25 Mai 1993.

<sup>422</sup> Les élections législatives allaient avoir lieu en octobre de la même année (1993).

<sup>423</sup> Qui s'appuie massivement sur l'électorat des couches populaires.

distribution de l'énergie dans les quartiers défavorisés de l'ensemble de l'agglomération<sup>424</sup>. Il décrit les principes de répartition de responsabilité de chacun des co-signataires ainsi qu'un certain nombre de mécanismes de financement du service dans les quartiers défavorisés. Il a par la suite, donné lieu à une série d'accords bilatéraux (*convenios*) entre les entreprises et chaque municipalité située dans leur territoire de concession, à l'exception de Capital Federal. Ces *convenios* sont composés de deux volets : d'une part, la reconnaissance des recensements des quartiers défavorisés (localisation et population) situés dans chaque juridiction, et, d'autre part, les mécanismes de la participation financière des municipalités.

#### Encadré 17 - Les principes de l' « Acuerdo marco »

##### Mécanismes élémentaires de l'Acuerdo Marco :

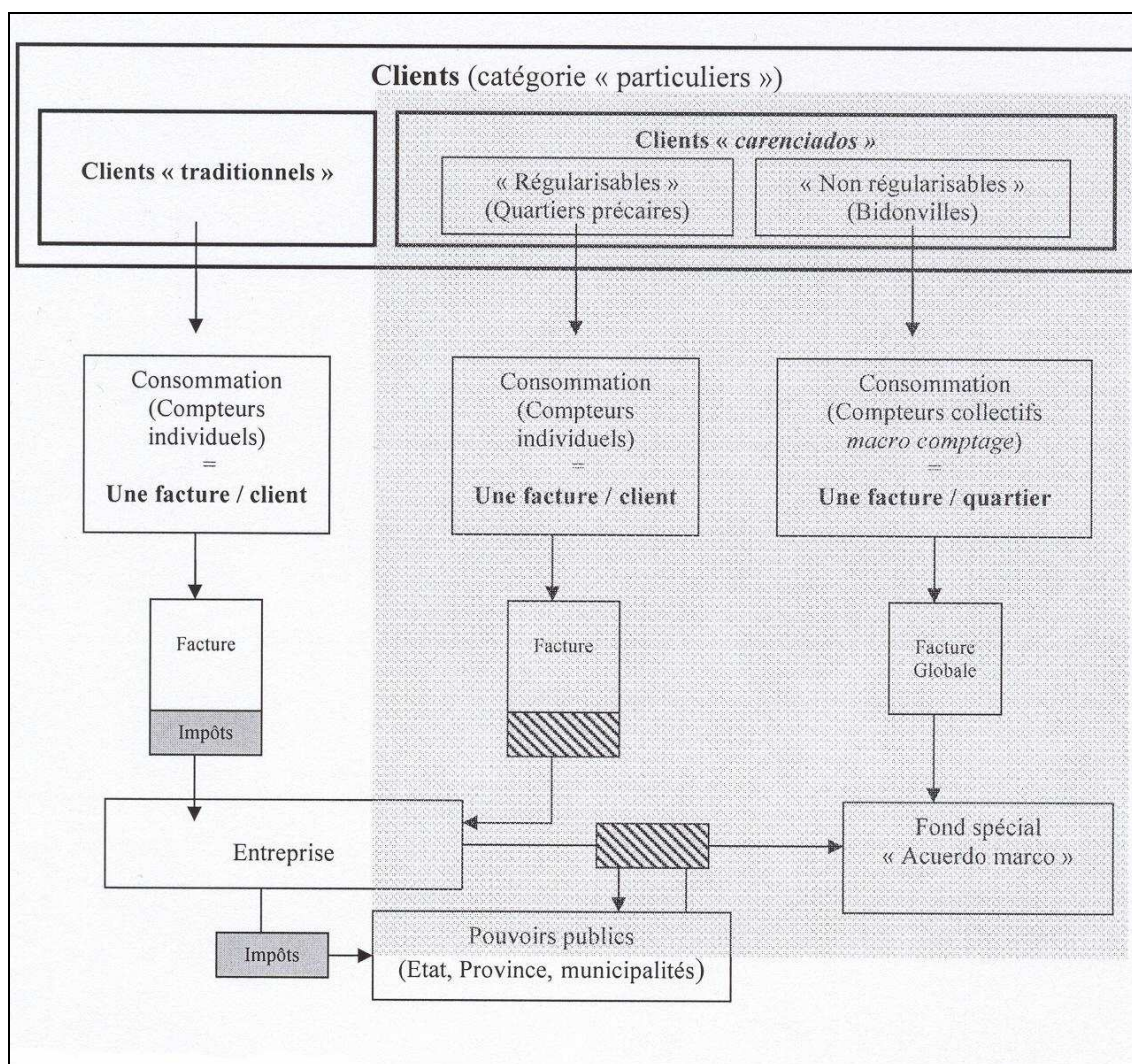
- Il est signé pour une période de quatre ans (1994-1998) et a vocation à être **temporaire** puisqu'il prévoit de mettre fin aux problèmes liés à l'accès à l'énergie électrique dans les quartiers précaires de la concession au terme de sa validité.
- Pour cela, il distingue deux types de quartiers : les quartiers « **régularisables** » (ayant une trame urbanistique et des lots identifiables) et les quartiers « **non régularisables** » (sans trame urbanistique, sans rues tracées, il s'agit des bidonvilles)
- Il prévoit, d'une part, la **régularisation massive des quartiers « régularisables »** (installation des lignes et facturation individuelle du service) et, d'autre part, la mise en place par les municipalités de **projets d'urbanisation des bidonvilles**, ceux-ci devant être achevés au terme de l'accord (quatre ans)
- En attendant l'urbanisation de ces quartiers, qui devrait permettre, à terme, la normalisation du service électrique dans les bidonvilles, le système envisagé est celui du compteur collectif : une ligne de moyenne tension est installée tout autour des quartiers, munie de plusieurs points d'accès permettant aux habitants d'établir des connections "faites maison". Les installations internes relèvent donc de la responsabilité des habitants du quartier. Chaque point d'accès sur la ligne de moyenne tension est équipé d'un compteur, qui permet de mesurer la consommation globale pour le quartier (macro comptage).
- Les factures payées par les clients des quartiers « régularisés » (en fait, la part correspondant aux impôts municipaux, provinciaux et nationaux, soit environ 30% de la facture) permettent de nourrir un fond spécial indépendant de l'entreprise et des municipalités.
- Ce fond, régulièrement alimenté par le paiement des factures, est destiné au paiement de la consommation des bidonvilles, mesurée grâce aux compteurs communs installés sur la ligne de moyenne tension entourant les quartiers.

Source : élaboration par l'auteur d'après le recueil de documentation institutionnelle.

<sup>424</sup> Il s'applique donc, dans sa première version, aux deux entreprises de l'agglomération de Buenos Aires : *Edenor* au Nord, *Edesur* au sud.

En résumé, tant que les municipalités n'ont pas engagé les projets d'urbanisation des bidonvilles, supposés ouvrir la voie à la régularisation conséquente du service, une partie des factures des quartiers précaires nouvellement connectés (pour un montant équivalent aux impôts) finance la consommation globale des bidonvilles. Ce système en vase clos, excluant une contribution du reste des usagers au paiement de la consommation des bidonvilles, trouve son origine dans la loi régulant le secteur (*marco regulatorio*) qui interdit tout type de subvention croisée entre catégories d'usagers dans la distribution d'énergie électrique à l'échelle de la concession. L'accord cadre constitue dans cette perspective une entorse à la loi, cependant tolérée du fait de son caractère « transitoire ».

**Schéma 4 - Fonctionnement schématique de l' « accord cadre » (décret n°584/94)**



Source : élaboration par l'auteur

Dans la pratique, le « fond spécial » de l'accord cadre n'existe pas : il n'a de valeur que conceptuelle. Après chaque facturation et chaque validation interne par le comptable, l'entreprise adresse au régulateur (l'ENRE) la liste des clients récemment connectés identifiés comme « ressources » du fond spécial. Une fois cette liste validée par le régulateur, les pouvoirs publics (Etat, Province et municipalités) se doivent de payer à l'opérateur le montant de leur contribution respective à la facture des bidonvilles.

Si l'on souhaite prendre la mesure des flux financiers à l'œuvre dans le cadre de l'*acuerdo marco*, il convient de préciser la nature et le montant des impôts issus de la facturation du service<sup>425</sup> et recouverts par les autorités publiques :

- 18% à l'Etat Fédéral au titre de l'Impôt sur la Valeur Ajoutée (IVA<sup>426</sup>),
- 15,5% à la province de Buenos Aires au titre de l'impôt provincial,
- 6% à la municipalité au titre de l'impôt municipal.

L'idée originelle de l'accord cadre était de définir un partage des rôles dans la répartition des coûts politique et financier issus des quartiers défavorisés. La régularisation massive des quartiers précaires était censée ouvrir une possible vanne de financement public (*via* la facturation des nouveaux connectés et donc *via* les impôts occasionnés en conséquence). L'équilibre de l'accord cadre reposait sur une logique d'efforts partagés : d'un côté, l'opérateur faisait l'effort de régulariser massivement tous les quartiers où l'extension du réseau était envisageable ; de l'autre, les pouvoirs publics faisaient l'effort de « renoncer » à la part d'impôt correspondant pour payer la facture des bidonvilles. Le paiement de la facture des bidonvilles était donc effectué par les autorités publiques, à hauteur de l'impôt à *percevoir* pour la régularisation des quartiers précaires.

Dans son application initiale, l'accord cadre a permis la régularisation de près de 400 000 clients<sup>427</sup> dans les quartiers précaires pour les trois premières années. Pendant cette période, l'entreprise a créé un groupe centralisé d'environ 250 personnes (reclassées suite à l'externalisation de nombreuses activités assurées auparavant par l'entreprise SEGBA) pour la régularisation des quartiers. Ces *gestores de barrios*, référents de l'entreprise dans les

<sup>425</sup> Pour l'IVA. Pour les autres impôts, le recouvrement de l'impôt se fait au moment du recouvrement de la facture.

<sup>426</sup> L'équivalent de la TVA en France.

<sup>427</sup> 116346 clients en 1993, 171183 clients en 1994 et 89600 clients en 1995 soit en tout pour les trois premières années : 377129 régularisations.



quartiers, avaient pour mission d'accompagner les habitants dans la régularisation du service. Leur mission était autant technique et commerciale que relationnelle. Ces *gestores* étaient amenés à donner des explications techniques, à montrer l'exemple, à expliquer les détails de la facture, à donner des conseils pour l'usage rationnel de l'énergie, à être présents en cas de doute des clients sur certains points ou en cas de conflit avec le personnel technique, etc.

La régularisation consistait en l'installation du réseau de moyenne et basse tension, l'installation de compteurs individuels, la mise en route de la facturation individuelle et l'intégration des clients au cycle commercial traditionnel.

*« Pour normaliser, on rentrait dans un quartier, personne d'autre ne pouvait entrer sauf nous, on normalisait de a à z toutes les maisons, les réseaux, les branchements, on faisait les récupérations auprès de gens qui n'avaient pas payé et qui étaient branchés. Ce qui était important, c'était de sortir d'une situation difficile, il valait mieux effacer l'ardoise et qu'ils redémarrent à zéro et qu'à partir de ce moment là, ils soient à nouveau dans notre fichier ».*

Edenor –ex responsable « régularisation » (30/08/02)

Le programme de régularisation s'est accompagné, dans la plupart des quartiers, d'une campagne de signalisation (nom des rues, numéro des maisons, identification des habitants de chaque foyer, etc.).

*« Quand on a normalisé les quartiers, on s'est rendu compte qu'on pouvait avoir des actions très positives auprès des gens, parce que ça leur permettait du fait de disposer d'une facture, de bénéficier d'une adresse, ça leur facilitait les démarches. Dans les quartiers difficiles, on a nommé des rues qui n'étaient pas nommées, c'était des rues en terre, il n'y avait rien. On a mis des petits panneaux en accord avec les gens qui vivaient sur place et les municipalités où on a mis des noms de rues avec le petit logo d'Edenor. Ainsi les gens pouvaient dire « j'habite dans telle rue, à tel numéro », le fait de faire des réseaux électriques dans ces quartiers a obligé les autres services à venir et faire un service d'eau, de téléphone, voir de bus...tout ça a permis de créer un élan social au niveau des quartiers défavorisés. »*

Edenor –ex responsable « régularisation » (30/08/02)

*« On leur demandait : « Comment voulez –vous appelez cette rue ? « Perón » ? « Evita » ? « Rosas » ? Puis la municipalité se chargeait de numéroter les lots ».*

Edenor – responsable « Acuerdo marco » (09/08/02)

Si la régularisation du service dans les quartiers défavorisés a permis l'accès à un service de qualité dans de nombreuses zones qui étaient auparavant pourvues d'installations bricolées et dangereuses, le service électrique collectif aux bidonvilles n'a pas donné lieu à la sécurisation des installations. En effet, chaque ligne de moyenne tension que l'entreprise installe autour du quartier constitue un point d'ancrage pour les réseaux internes. Ces derniers relèvent toujours de la responsabilité des habitants des quartiers, supposés les installer. Ils ne doivent pas répondre, et *de facto*, ne répondent pas aux normes techniques et de qualité minimales exigées dans le reste de la concession et tout incident, qu'il soit mineur (variabilité de la tension) ou majeur (courts-circuits, incendies, etc.) ne relève pas de la responsabilité juridique de l'opérateur. A propos du macro comptage dans ces quartiers, un responsable du projet précise :

*« On a isolé électriquement ces quartiers [les bidonvilles], afin de résoudre les problèmes de tension, on a isolé avec un réseau moyenne tension pour qu'ils ne puissent pas venir se connecter de manière sauvage et on a fait un réseau qui leur est exclusivement destiné sur lequel ils viennent directement se raccorder et cette consommation est mesurée par un compteur général. »*

*Edenor –ex responsable « régularisation » (30/08/02)*

Cet accord, censé être provisoire avait été initialement signé pour une durée de quatre ans. En 1998, il a finalement été renouvelé, dans les mêmes termes, puisque les engagements des municipalités à régulariser les bidonvilles n'avaient pas été respectés et que le système, malgré quelques petits déséquilibres, semblait fonctionner convenablement pour l'entreprise et pour les pouvoirs publics.

### 3.3. Dérives de la pratique : histoire d'une déresponsabilisation conjointe

L'accord prévoyait que les pouvoirs publics (locaux) mettraient en œuvre toutes leurs compétences pour rendre « régularisables », donc *urbanisés*, la totalité des quartiers de l'agglomération, ce qui était, dès la signature de l'accord en 1994, un projet que chacun savait irréalisable. L'accord a donc autorisé l'opérateur privé à s'extraire de son obligation de service le temps que les pouvoirs publics allait lui « offrir » des conditions satisfaisantes pour l'exercice de son activité. Le résultat combiné du désengagement de l'opérateur et du manque de volontarisme - et de moyens - de la part des autorités publiques est aujourd'hui à l'origine de l'aggravation du décalage entre quartiers « individualisés » et quartiers « isolés ». Peu à

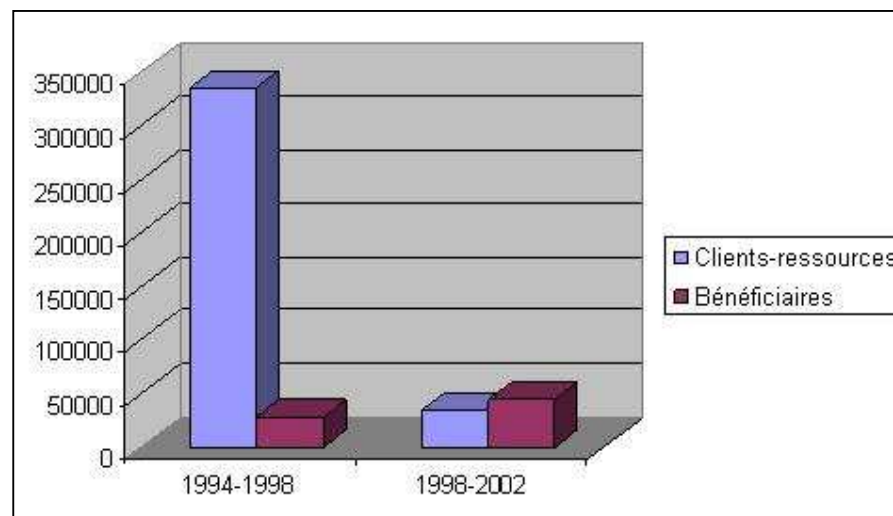
peu, l'accord cadre est passé d'une mission visant à « résoudre le problème des quartiers et leur permettre un accès régulier à l'énergie électrique » à une autre cherchant à « résoudre le problème des entreprises et des municipalités face aux coûts de gestion de ces quartiers ».

*« L'acuerdo marco, sur le fond, c'est un abandon explicite de ces quartiers [les bidonvilles]. On les abandonne parce qu'ils sont trop dangereux, c'est trop compliqué. On ne peut pas installer de réseau parce que si l'on installe le réseau et des compteurs, que l'on facture et que l'on doit couper pour cause d'impayés, on se fait tuer directement. On ne peut pas couper dans ces quartiers. La police n'entre même pas. Ce sont des lieux de non-droit. C'est la jungle, alors on abandonne. »*

Edenor - directeur commercial (06/03/03)

Toutefois, la situation de crise du pays a mis à jour les limites d'un tel arrangement. Le déséquilibre d'un tel accord était inévitable dès lors que, d'une part, la dimension et le nombre des bidonvilles augmentait et que, par conséquent, la consommation d'énergie augmentait dans les mêmes proportions, et que, d'autre part, la capacité de paiement des quartiers qui avaient été régularisés se détériorait, du fait de la crise économique et sociale. Les ressources du fonds ne cessaient de diminuer alors que les besoins en dépenses augmentaient.

**Graphique 16 – Le déséquilibre du financement de l'accord cadre depuis l'avenant (1998)**



Source : élaboration par l'auteur à partir des données Edenor.

*« La quantité de fonds alimentant l'accord cadre n'est pas celle de 1994, elle est bien moindre. Il faut en redéfinir complètement la forme de financement parce que l'accord cadre avait été défini avec la promesse que, au bout d'un certain temps, les bidonvilles*

*seraient urbanisés et régularisés et que leurs habitants deviendraient des clients comme les autres. La vérité c'est que la situation n'a fait qu'empirer. »*

*Edenor – responsable commercial, Morón (03/09/02)*

Dans la pratique, les municipalités ont eu tendance à retarder l'alimentation du fonds (qu'elles effectuent *via* le règlement des impôts en provenance des « régularisés ») et elles se trouvent aujourd'hui en situation de dette croissante vis-à-vis des entreprises qui, elles, continuent à acheter l'énergie aux producteurs et à avancer le règlement des impôts sur facture<sup>428</sup>.

*« La négociation avec le gouvernement avait finalement débouché sur sa responsabilité pour le paiement de la consommation de ces quartiers. C'était plus simple comme ça. Le problème aujourd'hui, c'est la dette : L'Etat nous doit huit millions de pesos et la Province, deux millions. Le tout correspond à une année entière de consommation d'énergie pour les villas. Enfin, ça c'était fin août 2002, depuis, la dette continue à courir, nous en sommes à 17 mois d'impayés pour les villas. Le blocage du système vient du fait que si on décide de couper les villas aujourd'hui, le gouvernement monte au créneau. Enfin, ce n'est pas très honnête tout ça... C'est un arrangement entre l'entreprise et le gouvernement qui convenait bien aux deux à l'époque. Aujourd'hui, le système s'essouffle et on doit supporter la dette. On n'a pas franchement de recours. Tant que ça marche, on peut donner de l'énergie à ces pauvres gens mais cet accord, franchement, c'est reconnaître qu'il y a une sous classe ».*

*Edenor - directeur commercial (06/03/03)*

Cette situation n'a cessé de se dégrader pendant la période de l'avenant à l'accord cadre (de 1998 à 2002). Elle est devenue trop pesante pour les entreprises qui supportaient seules les coûts liés au dysfonctionnement de l'accord. Elles ont, par conséquent, commencé à en détourner les termes afin de se défaire du poids des pertes.

Par exemple, lorsqu'un quartier défavorisé (urbanisé) qui avait été régularisé quelques années auparavant connaissait un taux inquiétant d'impayés et que l'entreprise (*Edenor*) estimait qu'elle ne pourrait pas récupérer le paiement des factures ou que le quartier était la scène d'incidents répétés de violence à l'encontre du personnel, l'entreprise a parfois pu s'autoriser à retirer les compteurs individuels et à installer une ligne de moyenne tension autour du

---

<sup>428</sup> Dans tous les cas, l'entreprise verse aux autorités publiques (Etat, province et municipalités) les impôts leur correspondant (environ 30% de la facturation) préalablement au recouvrement des factures. Pour la catégorie de clients « quartiers régularisés » relevant de l'accord cadre, elles sont supposées rediriger les montants de l'impôt vers le fonds spécial. L'entreprise continue à distribuer l'énergie aux bidonvilles, dont la consommation est censée être prise en charge par le fonds. Les retards d'alimentation du fonds entraînent donc, *de facto*, une dette croissante des autorités publiques à l'égard de l'entreprise.

quartier (avec un compteur collectif), afin de le transférer dans la catégorie des « non régularisables ». Dans ce cas, l'idée est de faire supporter le paiement, ou plutôt, le non paiement de la consommation aux municipalités. En agissant de cette manière, elle augmente la dette des autorités publiques à son égard ou plus précisément, elle fait glisser la dette des clients démunis des quartiers défavorisés vers les autorités publiques, en spéculant sur la meilleure solvabilité de ces dernières.

*« Nous, notre boulot, quand un quartier 'tombe', ('tomber' ça veut dire que plus personne ne paie ou que le quartier change trop vite et s'agrandit) et ben... on retire les compteurs individuels et on installe une ligne de moyenne tension autour du quartier avec un macro compteur... Pourquoi est ce que l'entreprise continuerait à gérer des compteurs individuels si personne ne paie ? Donc ces compteurs 'communautaires' prévus pour les bidonvilles, on les installe aussi dans des quartiers précaires. Aujourd'hui, c'est le gros de notre boulot ».*

Edenor-technicien, José C Paz (24/03/03)

**Carte 11 – Re-catégorisation (en vert) de quartiers urbanisés en bidonvilles (San Martín)**

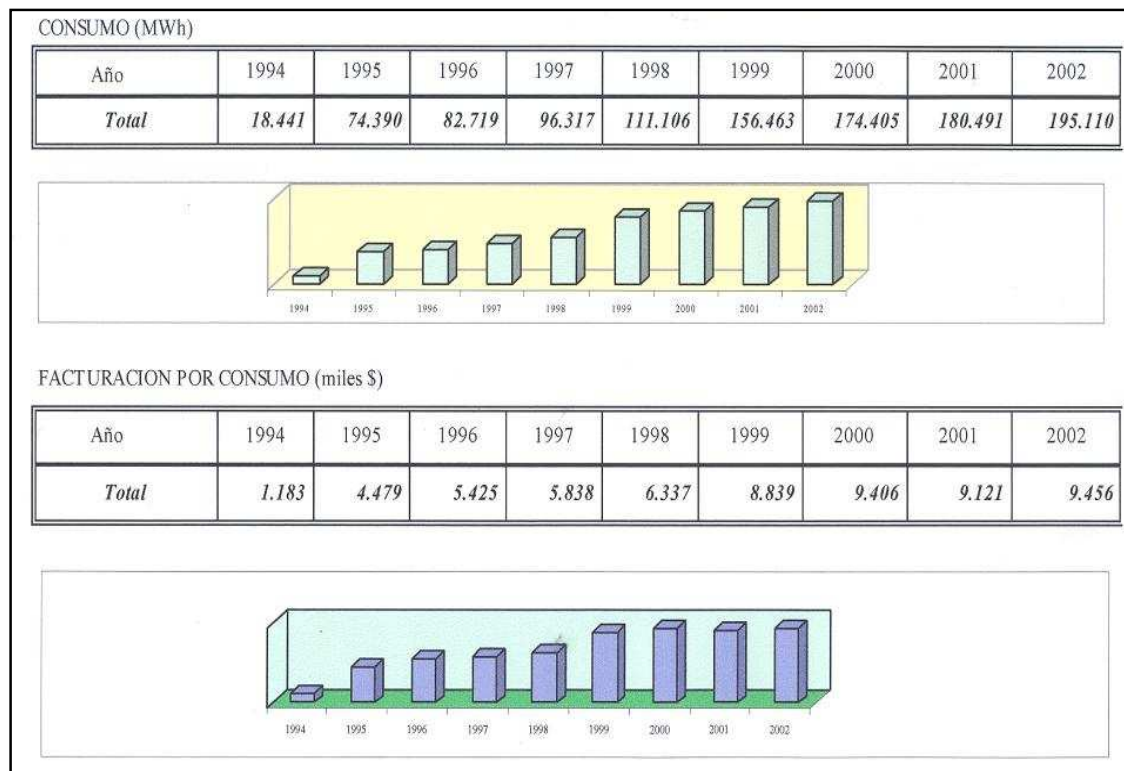


Source : carte Edenor, 2005

Par cette pratique de « re-catégorisation » de certains quartiers urbanisés en bidonvilles, l'entreprise a pu se soulager de certaines dettes qu'elle estimait irrécupérables. Cette pratique a également permis aux techniciens de se *protéger* en installant des compteurs à l'extérieur des quartiers pour ne plus avoir à y entrer. Si cette possibilité pourrait être perçue comme un soulagement à court terme, un « soupir » aux dires du directeur commercial, elle ne fait, en revanche qu'aggraver la situation du service à long terme. Elle tend, en effet, à

déresponsabiliser les usagers vis-à-vis du paiement du service et elle contribue à l'augmentation continue de la consommation et donc de la facturation des bidonvilles.

**Graphique 17 – Consommation et facturation du service dans les bidonvilles (1994-2002)**



Source : Documentation interne, Edenor, 2005.

Cette attitude qui pourrait paraître paradoxale trouve son explication dans deux phénomènes. D'une part, la renégociation des contrats, attendue depuis décembre 2001, étant toujours en cours de redéfinition, l'entreprise spéculé sur le fait qu'elle pourra exercer une pression plus importante sur les pouvoirs publics que sur les usagers, au moment où sera abordée la question sensible du règlement des dettes. Elle préfère donc reporter l'ensemble des situations de dettes sur les municipalités et la province. D'autre part, elle se pose depuis lors la question de la gestion du service dans les quartiers défavorisés au-delà du cadre spécifique de l'*acuerdo marco* puisque ce dernier n'a pas répondu à l'objectif initial de « faire en sorte que les habitants des *asentamientos* et des quartiers défavorisés intègrent le circuit normal de la clientèle des entreprises distributrices ». A cet effet, elle élabore aujourd'hui des stratégies pour se rapprocher des usagers des quartiers défavorisés dans le but de trouver un équilibre financier entre les faibles revenus que procure cette catégorie de clients (du fait des difficultés

de paiement et du montant extrêmement élevé des factures) et les fortes pertes qu'engendrent les pratiques de vol d'énergie, alternative systématique à un service régularisé.

*« Normaliser les barrios, c'était dire « vous devez payer » et les gens pouvaient payer, aujourd'hui, ils disent « vous devez payer » mais la capacité n'est plus là, il faut trouver des moyens de récupérer ces clients. »*

*Edenor - directeur commercial (06/03/03)*

Les dysfonctionnements de l'accord cadre (dans sa première application) ne sont plus à démontrer. Cependant, la confusion de la situation politique, depuis janvier 2002, n'a pas permis d'apporter de réponse claire aux difficultés de financement du service dans les bidonvilles. Dans cette perspective, au 31 août 2002, un nouvel accord cadre a défini, dans des termes sensiblement différents<sup>429</sup>. Trois ans après cette redéfinition, cette nouvelle version de l'accord cadre en est encore aux dernières signatures avant sa mise en application.

Si l'accord cadre a permis de « rendre possible l'accès à l'électricité à tous dans l'agglomération de Buenos Aires », faisant ainsi écho à l'énoncé du défi n°14 d'EDF, il a, en revanche, organisé une desserte en énergie électrique à la fois inéquitable et non durable puisqu'elle exclut une partie de la population de la concession du paiement du service. A Buenos Aires, tout le monde a accès à l'électricité, d'une manière ou d'une autre, mais certains seulement sont véritablement clients de l'entreprise distributrice.

---

<sup>429</sup> Du fait de la réduction importante de l'univers de clients *régularisés* comme ressource du fonds spécial, le nouvel accord a principalement consisté à trouver de nouvelles justifications pour le paiement de la facture des bidonvilles, en incluant comme clients-ressources, en particulier, les clients ayant reçu plus de trois avis de coupures dans les 12 derniers mois.

#### 4. La gestion du service électrique dans les quartiers *carenciados*

La gestion du service électrique dans les quartiers défavorisés a été fortement structurée par le dispositif de l'accord cadre : un service régulier et individualisé pour les quartiers précaires et un service collectif non sécurisé pour les bidonvilles. Sans revenir sur le cercle vicieux impulsé par ce mécanisme et sur la « bidonvilisation » progressive de nombreux quartiers urbanisés du fait de l'entreprise, précisons à nouveau que l'univers de clients que représentent les quartiers précaires est malgré tout considérable. Outre la question du devenir du service dans les bidonvilles, se pose celle de la gestion dans les quartiers précaires, disposant d'un service aux normes et aux tarifs « traditionnels », encore loin d'être adapté à la situation socio-économique de cette catégorie de clients.

##### 4.1. La gestion traditionnelle : une relation de service entre abandon et violence

La réponse apportée par l'opérateur au problème du décalage entre service proposé et ressources des clients a évolué au fur et à mesure que la situation socio-économique des habitants de la concession se détériorait. La régularisation du service dans les quartiers défavorisés mise en œuvre dans la première moitié de la décennie 1990 et accompagnée de campagnes de sensibilisation et d'intégration commerciale, s'était déroulée sans trop de difficultés opérationnelles et les principaux indicateurs (taux de recouvrement, qualité de service, etc.) étaient relativement alignés avec le reste des clients de la concession.

Ce service « traditionnel » s'est avéré très rapidement en parfait décalage avec les capacités financières des quartiers. Si les premières années des régularisations avaient été marquées par une relative stabilité économique et par un enthousiasme des nouveaux usagers, l'arrivée progressive de la crise s'est, en revanche, accompagnée d'une tension accrue dans la gestion du service : augmentation des impayés, des coupures de services, etc. Malgré les propositions facilitant le paiement de la facture (plans de paiement), l'entreprise s'est rapidement retrouvée dans une impasse gestionnaire : un appauvrissement généralisé des clients dans un contexte de crise face auquel la principale réponse de l'opérateur a été la fermeté, voire la violence, particulièrement à l'occasion des *operativos* dans les quartiers *carenciados*.

Ces actions de l'entreprise ont lieu tous les quinze jours en moyenne et consistent à « régulariser » le service dans les quartiers défavorisés: débranchement des fraudeurs, porte à



porte pour le paiement des factures, mise à disposition par l'entreprise de l'« agence mobile », petite camionnette permettant d'éviter aux clients d'avoir à se déplacer jusqu'à l'agence commerciale, parfois éloignée du domicile. Les employés de l'entreprise, accompagnés d'agents de la gendarmerie ou de la police (équipés d'armes et de chiens) entreprennent alors la régularisation de toutes les connexions frauduleuses et la coupure du service pour tous les clients endettés du quartier. Ils proposent alors à chacun de régler sa dette et / ou de négocier un plan de paiement à crédit auprès de l'agence mobile afin que le service électrique puisse être rétabli dans la journée. Cette pratique, extrêmement violente, reste aujourd'hui la norme gestionnaire des opérateurs d'électricité pour les quartiers défavorisés. Elle a récemment donné lieu à des actes symboliques extrêmement violents<sup>430</sup>.

Face à cette impasse, l'opérateur a commencé à explorer plusieurs voies possibles de renouveau de sa relation aux quartiers défavorisés. De portée encore réduite, ces nouvelles dispositions permettent tout de même d'entrevoir un changement qualitatif dans la stratégie de l'entreprise à l'égard des clients en grande difficulté financière.

#### 4.2. La phase *sensibilisation* : l'usage rationnel de l'énergie

Dans le but d'améliorer la relation avec les clients, les premières mesures ont été des programmes visant à permettre aux clients démunis de réduire leur consommation d'électricité, et de réduire ainsi le montant de leur facture. L'idée générale qui sous-tendait les programmes était d'éviter l'endettement des clients pauvres et les épisodes de coupure du service. Dans cette perspective, *Edenor* a présenté deux projets : le programme UREC et la campagne d'usage rationnel de l'énergie.

Mis en place en 2001, le programme UREC (Usage Rationnel de l'Energie dans les quartiers *carenciados*) s'adressait à 2500 foyers. L'objectif était de réaliser une analyse détaillée des habitudes de consommation (quel type d'équipement électrique et d'appareils électroménagers ? quelle autre source d'énergie dans le foyer ? etc.), de paiement (quelle fréquence ? quelle dette ? etc.) et des niveaux de revenus au sein des foyers (combien de

<sup>430</sup> Le 07/06/2004, deux employés d'*Edenor* qui s'apprêtaient à aller débrancher des connexions frauduleuses dans la municipalité de La Matanza ont été attaqués, sur la route, et mutilés par quatre hommes armés. Les agresseurs leur ont symboliquement coupé des doigts. Les agressions physiques envers le personnel de l'entreprise sont fréquentes, allant même, comme ce fut le cas en 2001 puis en 2002 jusqu'à la mort des employés (d'*Edesur*).

personnes ? combien de chômeurs, d'enfants à charge ? etc.). Parallèlement au programme UREC, l'entreprise a mené dans les mêmes quartiers une campagne de promotion de l'usage rationnel de l'électricité au travers d'institutions intermédiaires de quartier (associations de quartiers, paroisses, écoles...), puis, au moyen de visites à domicile.

Les résultats obtenus ont été encourageants : une meilleure connaissance des habitudes de consommation de l'électricité de ce segment de client, une baisse de consommation pour les groupes ayant suivi la formation et une amélioration de l'image de l'entreprise auprès des quartiers étudiés. Pour l'échantillon retenu, le projet a clairement démontré l'intérêt pour l'entreprise de « s'approcher » du segment de clients « défavorisés » afin d'établir un échange : l'entreprise pouvant ainsi obtenir de meilleures informations sur les usages de la ressource électrique par cette catégorie de clients ; les populations des quartiers pouvant, quant à elles, obtenir une série de conseils leur permettant de réduire leur consommation donc le montant de leur facture d'électricité.

La Campagne d'usage rationnel de l'électricité (campagne URE) a été menée, quant à elle, sur plusieurs « fronts ». D'une part, l'unité de Marketing Social a organisé l'envoi de feuillets et de prospectus contenant de l'information sur l'usage rationnel de l'électricité à 228 000 clients. D'autre part, elle a organisé et animé des ateliers de formation (en interne) destinés au personnel commercial de l'entreprise. L'idée de ces ateliers était de sensibiliser et de former le personnel travaillant en contact direct avec les clients afin de pouvoir leur offrir des conseils ou des solutions alternatives à la traditionnelle réponse commerciale standardisée (proposition de plans de paiement, rééchelonnement de la dette, etc.).

L'idée sous-jacente était que le client se présentant à l'agence commerciale, ayant donc la volonté de trouver un accord commercial avec l'entreprise pour faire face à ses difficultés de paiement, serait davantage sensible à la campagne d'usage rationnel de l'énergie, lancée par l'entreprise. Il trouverait un espace de dialogue jusque-là inexistant avec l'entreprise. Les agences commerciales ont également été, dans cette campagne, un lieu de diffusion de feuillets et de prospectus. Si l'effort de l'entreprise a été perçu par les clients et, dans l'ensemble, très bien reçu, comme le soulignent les commentaires relevés par le chercheur pendant le travail de terrain, il n'existe pas, en revanche, d'évaluation des effets de cette campagne sur les niveaux de consommation ou sur les niveaux de paiement.

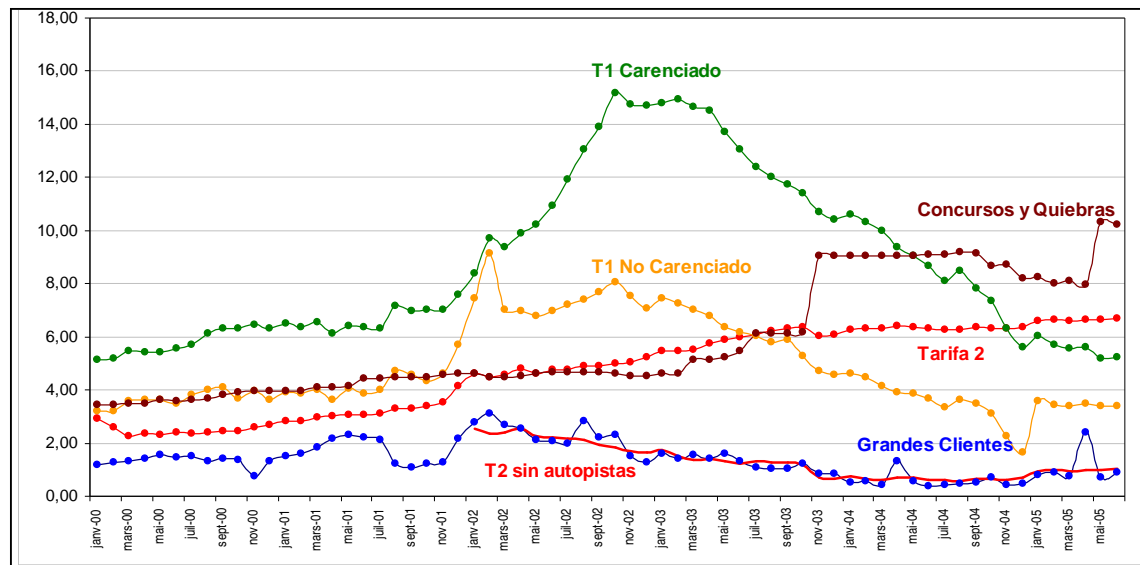
« Le projet de sensibilisation à l'usage rationnel de l'énergie paraissait intéressant, au moins pour ne pas rompre le dialogue, pour changer la perspective de la discussion et sortir des arguments comme : « l'énergie est trop chère / pas assez, elle doit être gérée par le secteur privé / par l'Etat, etc. » [...] Les rares expériences directes sur le terrain n'ont pas connu un franc succès, peut être parce que ça ne suffit pas de parler d'usage rationnel de l'énergie et qu'il faudrait que tous les acteurs mettent du leur dans le programme [...] Nous parlons ici de clients très défavorisés et qui ne connaissent aucun type d'aide, ce que l'on peut faire est très réduit. Nous discutons de thèmes simples comme « éteindre les lumières, ouvrir les fenêtres pour que la lumière du jour puisse entrer, etc. » ça, oui, on le fait et c'est simple. Ça aide, mais ça ne suffit pas. »

Edenor – responsable commercial, Morón (03/09/02)

Parallèlement, *Edenor* a maintenu ses activités au sein des écoles de la concession afin de sensibiliser les plus jeunes aux questions concernant l'énergie électrique (sécurité des installations, dangers domestiques, usage rationnel, etc.). Ces activités prennent des formes diverses : ateliers éducatifs, concours entre élèves, site Internet, etc. *Edenor* mise sur l'idée que la jeune génération diffuse l'information à la maison et que les clients puissent s'approcher plus facilement de l'entreprise en cas de doutes ou de difficultés de paiement.

#### 4.3. La phase *incitation au paiement* : les plans de paiement

**Graphique 18 – *Edenor* : évolution des impayés par catégorie de clients (en millions de pesos)**



Source : *Edenor*, 2005.

Outre les mesures liées à la promotion de l'usage rationnel de l'électricité (afin de réduire la facture), l'entreprise a également mis en place un dispositif très conséquent d'échelonnement du paiement des factures, par l'octroi de plans de paiement aux clients en difficulté.

*« Le problème que les commerciaux connaissent aujourd'hui dans les agences est le suivant : comment faire pour que ces pauvres gens puissent payer ? Pour qu'ils ne sortent pas du cycle commercial ? La première chose mise en place a donc été les plans de paiement. Ici, les gens sont prêts à faire la queue tous les jours pour venir payer 3 ou 4 pesos. Il n'y a pas de culture de paiement, tout est au jour le jour, ils sont incapables de penser à mettre de côté pour payer une facture. En agence, ça ne doit pas être une tâche facile de faire face à ce genre de demandes. »*

Edenor - directeur commercial (06/03/03)

*« Certains clients connaissent de grandes difficultés de paiement à cause du chômage, du manque de ressource et de situations d'indigence. De quelle manière pouvons-nous localement supporter cette situation de crise ? Ce que nous essayons de faire c'est de flexibiliser au maximum nos exigences par rapport aux possibilités des clients. C'est-à-dire de proposer une grande quantité de plans de paiement, d'extension de délais, d'analyse des cas individuels, de négociation des intérêts ou des amendes, n'importe quelle proposition qui puisse faciliter notre rapprochement avec le client [...] La réglementation en vigueur nous permet d'être beaucoup plus forts dans la gestion des impayés. Les délais avec lesquels nous travaillons pour faire pression sur nos clients avant de suspendre le service sont meilleurs que ceux dont bénéficie Aguas [Argentinas]. Ça nous permet de récupérer le peu d'argent dont disposent ces clients : ils le dirigeront prioritairement au paiement de l'électricité ».*

Edenor - responsable commercial, Morón (03/09/02)

La réglementation dans le secteur électrique autorise les opérateurs à couper le service au client dans un délai de trois semaines suite à une facture impayée (après l'envoi de plusieurs avis de suspension) alors que dans le secteur de l'eau ce délai est de six mois. Cette mesure incite nécessairement le client en situation d'impayés à donner priorité au paiement du service électrique, laissant dans le même temps courir la dette vis-à-vis de l'entreprise d'eau.

Au moment de la crise et de l'augmentation des impayés, les entreprises d'électricité ont donc profité de ce délai « avantageux » pour multiplier les plans de paiement auprès des clients en difficulté de paiement dans la perspective de « récupérer » le recouvrement maximum dans la limite de la capacité de paiement des ménages pauvres.

#### 4.4. La phase action : la recherche de solutions alternatives socialement efficaces

La situation de crise et la plongée d'une partie croissante des clients dans une situation économique alarmante ont donc incité l'entreprise à rechercher des solutions efficaces pour résoudre la difficile équation « rentabilité des activités / faible solvabilité des clients ».

*« Normaliser les barrios, c'était dire « vous devez payer » et les gens pouvaient payer. Aujourd'hui, ils disent « vous devez payer » mais la capacité n'est plus là, il faut trouver des moyens de récupérer ces clients. »*

Edenor - directeur commercial (06/03/03)

Au delà des activités de sensibilisation - qui s'avèrent utiles bien que difficilement évaluables - et de l'octroi de facilités de paiement, de nouveaux projets sont en cours. Ils ont été impulsés par la direction commerciale, alarmée des conséquences que la crise actuelle avait sur le niveau des impayés.

*« Le problème c'est que quand l'accord cadre a été défini, les problèmes d'indigence et d'extrême pauvreté étaient cantonnés à certains quartiers. Maintenant, les problèmes de pauvreté sont partout et malheureusement, quand ils arrivent dans une zone qui n'y était pas habituée, il est d'autant plus difficile pour ses habitants de s'adapter à la nouvelle situation économique »*

Edenor – responsable commercial, Morón (03/09/02)

A la suite de l'échec de l'accord cadre en matière de connexion des quartiers défavorisés, l'idée de cette nouvelle politique semble être de « rattraper le temps perdu » en essayant d'« injecter » dans les nouveaux projets des principes d'ingénierie sociale, absents des programmes développés jusqu'alors.

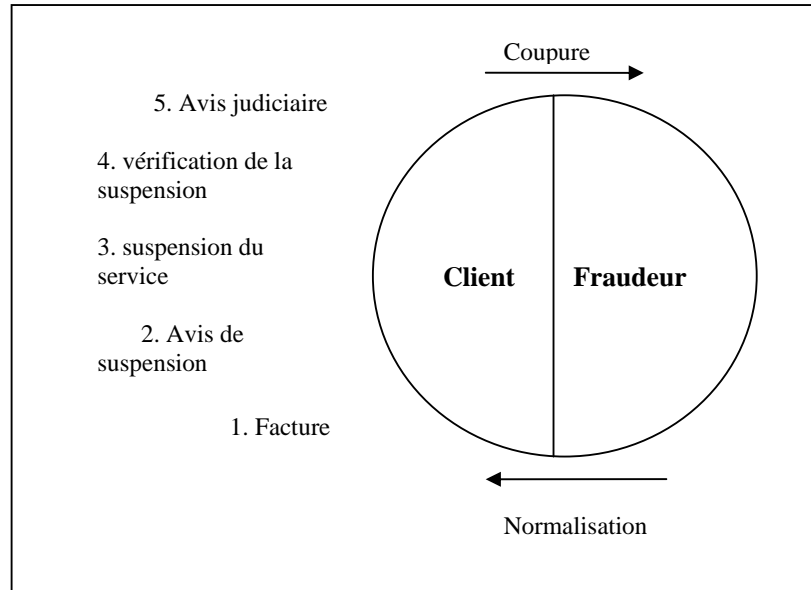
Le souci de l'entreprise s'oriente désormais vers la compréhension des modes de consommation des usagers les plus défavorisés et de définir des manières de réduire leur consommation. L'objectif de cette démarche est double : d'une part, permettre aux clients de payer leur facture et de sortir d'une situation d'endettement, et, d'autre part, éviter le moment difficile de la coupure d'électricité, par ailleurs très coûteuse pour l'entreprise.

*« Le problème c'est que, quand les clients ont des difficultés de paiement, on est dans un cercle vicieux, on passe notre temps à tourner en rond dans cette logique. Le pire c'est que l'enlèvement des installations et les branchements ont un coût très élevé. Donc, d'une*

*part, on nous vole de l'énergie achetée et, d'autre part, les impayés explosent. Il y a une perte de ressource très importante. »*

*Edenor - directeur commercial (06/03/03)*

**Schéma 5 - Schéma de l'exclusion du cycle commercial**



*Source : Edenor – directeur commercial, 06 Mars 2003.*

Deux projets sont actuellement à l'essai (expériences pilotes en cours dans plusieurs quartiers) et une proposition de tarification sociale a été adressée par l'entreprise au régulateur et au gouvernement. Les négociations étant encore en cours, les différents projets demeurent encore en 2005 en attente de définition.

Ces projets pilotes ont pour objectif d'évaluer, à l'échelle d'un quartier, les impacts de nouveaux dispositifs techniques sur les niveaux de consommation d'énergie, de paiement de la facture et de satisfaction des clients. Du point de vue de l'opérateur, cette évaluation devrait permettre, dans un deuxième temps, de généraliser le projet le plus avantageux pour l'ensemble des acteurs (entreprise, communautés de quartier et municipalités) à l'échelle de la concession. L'entreprise se positionne donc comme une force de proposition vis-à-vis des autorités publiques et des populations des quartiers défavorisés.

#### 4.4.1. Le système de prépaiement

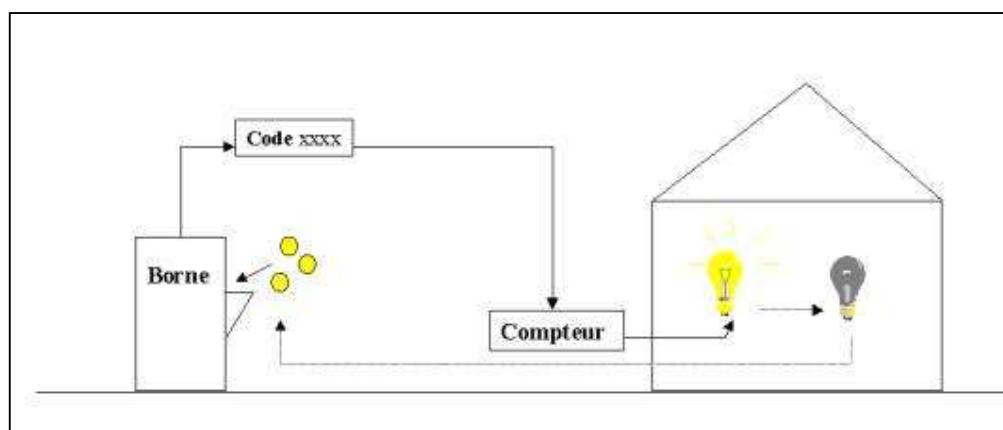
Le premier projet est celui du « compteur à pré-paiement ». Il permet aux clients d'auto-administer la ressource électrique, de gérer et de contrôler leur consommation, en l'ajustant à

leur capacité de paiement. Il évite ainsi, d'une part, à l'entreprise les inconvénients liés aux impayés puisqu'il fonctionne selon le principe de l'avance sur paiement, et, d'autre part, aux ménages pauvres, la spirale de l'endettement, de la coupure du service, de la fraude et de l'exclusion commerciale<sup>431</sup>.

*« La différence c'est que la régulation passe par le client au lieu de passer par l'entreprise. C'est lui qui décide de couper ou de rétablir l'énergie électrique. »*

Edenor - directeur commercial (06/03/03)

### Schéma 6 – Fonctionnement du service de prépaiement électrique



Source : élaboration par l'auteur

Précisons le dispositif technique : des bornes de paiement, ouvertes de 6h à 22h, sont installées à proximité des foyers (15 blocs, soit environ 1500 mètres maximum), en général dans des stations-service, et sont configurées pour recevoir des paiements en petits fragments (jusqu'à un peso, soit environ 30 centimes d'euros). Le client doit entrer un code à dix chiffres dans la borne correspondant à son identité commerciale (nom et adresse), qui lui permet d'effectuer le paiement. Après paiement, les bornes délivrent une fiche munie d'un code que le client chargera dans son compteur, ce qui permettra de rétablir le service électrique dans son foyer. Lorsque le crédit s'épuise, l'énergie est coupée puis rétablie dès le chargement de crédit dans la borne.

En moyenne, une journée d'énergie électrique pour une maison coûte 0.70 peso. L'objectif de ce projet est de permettre à l'entreprise de récupérer le paiement de l'ensemble de l'énergie

<sup>431</sup> Pour une présentation détaillée du mécanisme de compteur à prépaiement, voir l'exemple du Cap (Afrique du Sud) présenté par Marie Plancq dans : PLANCQ-TOURNADRE, Marie. « Services d'eau et d'électricité au Cap, ou comment la sortie de l'Apartheid fabrique des débranchés ». *Flux*, avril-septembre 2004, n°56/57, pp.13-26.

distribuée en obligeant le client à adapter sa consommation à sa capacité de paiement. Si cette solution technique semble être avantageuse pour l'entreprise (le recouvrement est assuré) et pour les usagers (pas de paiement de l'abonnement, incitation à un usage efficient de l'électricité), elle pose néanmoins la question délicate de l'autolimitation voire de l'auto déconnexion des ménages en cas d'impossibilité ou d'incapacité de paiement.

A cet égard, afin d'évaluer l'acceptabilité sociale d'un tel projet, EDF a demandé à un groupe de consultants de mener une étude détaillée sur les impacts économiques et sociaux du projet pilote à l'œuvre dans la municipalité de Merlo. L'étude<sup>432</sup> conclut à l'efficacité économique, environnementale et sociale du projet et l'acceptabilité d'un tel dispositif de la part des bénéficiaires.

#### **Encadré 18 – Principaux résultats de l'étude d'acceptabilité sociale du service à prépaiement**

Sur un échantillon de 201 personnes interrogées :

- 84% estiment qu'elles dépensent moins en électricité grâce au compteur prépaiement. Les deux principales raisons invoquées sont : (1) un usage plus rationnel de l'électricité, (2) la possibilité de payer par petits montants.
- 68% se disent satisfaits du système, 24% très satisfaits, 8% assez satisfaits, 2% insatisfaits.
- 83% estiment que le système est meilleur que le service traditionnel, 12% qu'il est équivalent, 6% qu'il est moins intéressant.

#### **Principales conclusions :**

1. Une bonne acceptabilité par les populations cibles
2. l'efficacité énergétique comme moyen de réduire la consommation
3. la réduction de la dépense en électricité contribue à la lutte contre la pauvreté
4. le système permet de réduire les émissions de CO2

Source : élaboration par l'auteur d'après : ANNECKE et alii, 2004. *Op. Cit.*

Les résultats des enquêtes menées en interne (*Edenor*) et en externe convergent quant à la satisfaction des bénéficiaires, à la réduction importante de la consommation (et donc de la dépense) en énergie et au niveau satisfaisant de qualité du dispositif technique (malgré quelques pannes des bornes distributrices, notamment en fin de mois).

Cependant, ils n'ont pas suffi à convaincre les autorités publiques (en particulier le secrétariat à l'énergie) de valider la généralisation d'un tel système à l'échelle du territoire de concession. Si les arguments avancés par les pouvoirs publics sont d'ordre plutôt éthique (la

<sup>432</sup> ANNECKE, Wendy; ENDELLI, Marialba, CARPIO, Claudio. *Report on the acceptability and socio-economic impact of prepayment meters in Merlo, Buenos Aires*. Cape Town (South Africa): University of Cape Town, EDRC, September 2004, 77 p.



transformation d'un service public en un bien de consommation, la différenciation de niveaux de service entre catégories d'utilisateurs, etc.), il semblerait que l'expérience en soit restée au stade du projet pilote principalement du fait du contexte de renégociation des contrats depuis janvier 2002.

#### 4.4.2. Le service minimum

Le second projet est celui du service minimum, inspiré des expériences françaises<sup>433</sup> : un « limiteur de puissance » permet au client d'éviter le moment brutal de la coupure en cas de non paiement de la facture.

Toute installation dispose normalement d'un disjoncteur à 12kW qui permet d'éviter les courts-circuits. L'idée du projet de service minimum est d'installer un autre disjoncteur à 520W qui fonctionnerait au moment où le client serait normalement privé de service pour non paiement de facture. En attendant le règlement de sa dette, le client ne dispose que d'une puissance restreinte (520W). Il doit donc éviter l'usage simultané d'appareils électroménagers.

En cas de dépassement des capacités de puissance, la clé thermique située à l'entrée de son foyer saute et le courant est coupé. Ce projet vise à régler les problèmes de dettes trop lourdes pour les clients démunis. Il est mis en œuvre pour une période maximum de quatre mois pendant lesquels le client rembourse sa dette (à raison de 25 pesos par mois maximum, le surplus de dette au delà de 100 pesos est directement pris en charge par l'entreprise). L'énergie distribuée sous le régime de la limitation est gratuite. Ce projet vise simultanément à la réintégration commerciale de clients endettés et à la sensibilisation à un usage rationnel de l'énergie.

*« Le pari qu'il faut faire c'est de savoir si les gens accepteront de limiter leur consommation plutôt que de devenir fraudeur. Moi, je pense que ça peut marcher, si plus de 50% restent dans le circuit, j'estime que c'est une réussite. Je pense que les clients ont de la bonne volonté et que s'ils voient que l'entreprise fait des efforts, ils en feront aussi ».*

Edenor - directeur commercial (06/03/03)

---

<sup>433</sup> Pour plus d'informations à ce propos, voir : RANNINGER, Hazel. « A key role for service limiters in the social policy for low-income customers at EDF ». In: *6<sup>th</sup> Domestic Use of Electrical Energy Conference, Cape Town, April 1999*.

**Encadré 19 – Projet pilote pour la mise en place du système de « service minimum »**

**Présentation du projet avant la mise en place du dispositif pilote  
de « limiteur de puissance électrique »**

*Quartier « El cortijo », Municipalité de Merlo, localité de Libertad, 20 Mars 2003, 9h*

*La réunion a lieu dans une maison du quartier, chez Mme X., Manzanera. Sont présents : Du personnel Edenor : le chef de projet Marketing Social, un employé de Marketing, deux responsables commerciaux de l'agence de Merlo ; Du quartier : la manzanera et trois voisines.*

*La réunion se déroule en quatre étapes :*

**1. Présentation par l'employé de Marketing:**

- Le principal problème de l'entreprise à l'heure actuelle est le vol d'énergie.
- C'est une gêne pour l'entreprise et pour les voisins des fraudeurs.
- L'idée d'Edenor est de chercher une solution à ce problème
- Il existe plusieurs solutions envisageables : prépaiement, service minimum, etc.
- Nous voudrions mettre en place dans ce quartier un projet pilote pour le « service minimum ».
- Il s'agit d'installer un limiteur de puissance électrique le temps que les clients endettés règlent leur dette (la dette de chaque client sera, par ailleurs, réduite à 100 pesos maximum) et d'apporter un appui méthodologique aux habitants du quartier pour les accompagner.
- L'idée est d'évaluer au niveau micro les résultats produits afin, éventuellement, de généraliser cette solution au niveau de la concession.

**1. Présentation de dépliants informatifs**

**2. Questions des habitants du quartier / réponses de l'entreprise:**

*Avec le limiteur de puissance, la consommation est limitée ? Au bout d'un certain temps, on ne dispose plus d'électricité ?*

Non, ce qui est limité c'est la puissance pas la consommation. Cela signifie qu'on doit se limiter dans l'usage simultané de certains appareils électro-domestiques.

*Que se passe-t-il si des voisins décident de se connecter frauduleusement au réseau? Il faut l'accord de tous pour mettre en place le système?*

L'idée du projet est d'éviter ce genre de situation.

*J'ai un problème avec l'entreprise, ma dette s'élève à 200 pesos et, l'autre jour, j'ai voulu rembourser 50 pesos et l'employé me les a refusés. Donc, j'ai dû me connecter illégalement à nouveau. J'aurais besoin de négocier un plan de paiement pour régulariser ma situation.*

C'est surprenant parce que nous avons donné beaucoup de flexibilité dans les conditions d'octroi de plans de paiement, c'est une situation ponctuelle, on va régler ça.

*Comment règle-t-on les problèmes de dettes en cas de changement de domicile ? La personne qui vivait avant dans la maison dans laquelle je viens de m'installer a laissé une dette très importante à laquelle je ne peux pas faire face. Je suis donc obligée de me connecter de manière illégale.*

Il faudrait apporter des preuves suffisantes pour que l'entreprise annule la dette et recommence à facturer normalement.

**4. Debriefing Edenor, premières impressions:**

- Les habitants ont l'air d'avoir bien reçu le projet.
- Il faudrait penser à une information détaillée sur la consommation de chaque appareil électro-domestique pour que les usagers puissent avoir des repères

- Un problème majeur avec ce projet risque d'être la puissance des moteurs pour extraire l'eau par puits (pas de réseau d'eau dans cette zone), dans certains cas, le seuil minimum proposé pour le projet ne suffira pas.

Source: élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, 2003.

Ces deux projets, actuellement à l'essai dans plusieurs quartiers, sont très représentatifs du changement de vision de l'opérateur depuis la crise de 2001. Comme dans le secteur de l'eau, la crise a eu, dans le secteur électrique, un impact considérable sur les programmes « quartiers défavorisés ». Alors que l'entreprise d'eau y a trouvé un moyen de donner une impulsion forte à des projets pensés depuis longtemps, l'entreprise d'électricité y a trouvé l'opportunité d'un changement de cap radical par rapport à sa gestion des premières années. La gestion privée de la distribution d'énergie électrique avait très rapidement permis, au moyen de l'accord cadre, né d'un conflit social et politique virulent, d'organiser un accès technique de l'ensemble des foyers de la concession au service d'énergie électrique. Le « risque commercial » semblait alors évité. Pourtant, l'envergure et la rapidité du programme ont masqué des failles, notamment dans le niveau d'adhésion des populations au projet, l'expansion ayant été envisagée de manière unilatérale, dans une logique d'offre<sup>434</sup>. Il n'est donc pas surprenant, étant donnée l'absence de politique sociale pour l'ensemble de la concession et de travail social dans les quartiers, qu'une période de crise ait mené l'entreprise d'électricité à remettre en question sa gestion en essayant, d'une part, d'« injecter » des principes d'ingénierie sociale dans ses nouveaux projets et, d'autre part, de mettre sur la table, au moment des renégociations, les limites du contrat tel qu'il avait été défini en 1992.

Ces deux projets illustrent *in fine* l'état d'esprit dans lequel travaille la direction commerciale, à l'heure actuelle :

*« Dans une entreprise de service public, la logique commerciale s'accompagne de Marketing social, surtout dans un contexte comme celui de l'Argentine aujourd'hui. Une entreprise ne fait pas du social pour se faire plaisir, elle a ses missions et doit être rentable. Quand 10% des clients ne peuvent pas payer leur facture, il faut trouver des solutions, proposer un tarif social, éduquer le client à mieux gérer voir diminuer sa consommation ... Personne ici ne vit sans électricité et un client qui ne paie pas sa facture et qu'on coupe, "se cuelga" [se connecte de manière clandestine, ndlr]*

<sup>434</sup> Contrairement au secteur de l'eau, qui travaille dans les quartiers défavorisés selon les principes de gestion par la demande Dans le secteur électrique, cette logique d'offre s'est traduite non seulement par la définition unilatérale des projets de connexion des quartiers mais également par l'absence de réflexion autour d'une politique globale pour la concession, qui aurait pu permettre, par exemple, la mise en place de tarifs différenciés en fonction des capacités de paiement des catégories d'usagers.

*immédiatement et devient un fraudeur. Personne n'a intérêt à ce que progressivement une partie de la société soit marginalisée, ne paie pas son électricité, l'impôt qui l'accompagne, ... L'énergie n'est pas gratuite, Edenor, comme tout distributeur, vit des factures payées par ses clients et si les clients ne paient plus, le business est en péril. Donner l'accès à l'électricité pour tous engage une certaine responsabilité sociale, nécessite des sources de financement pour investir et de la solidarité ».*

*Edenor - directeur commercial (06/03/03)*

#### 4.4.3. Le projet de tarification sociale

Dans cette perspective, un projet de tarification sociale a également été proposé au régulateur par l'opérateur dans le but d'adapter le service d'électricité aux diverses capacités de paiement des clients.

*« Ce qui a été proposé, c'est une subvention sur le tarif existant. Nous, entreprise, nous ne sommes pas à même de dire qui peut en bénéficier ou non. Pour les bénéficiaires, on avait pensé au critère des « planes Jefes y jefas de hogar », enfin, ça il faudra voir. Les dernières études disent que ce serait une bonne cible pour les clients en difficulté. L'idée c'est que le gouvernement donnerait une subvention de 10 pesos par facture par client, ça fait donc 120 pesos par an par client. Edenor serait prêt à faire une subvention de 80 pesos par an, c'est-à-dire de 10 pesos en hiver et 8 pesos en été. Edenor propose d'augmenter la tarification de 1% pour tous et de donner 80 pesos par an par client en difficulté. Il ne s'agit pas de subvention croisée parce que l'augmentation s'appliquerait à tous les clients. »*

*Edenor - directeur commercial (06/03/03)*

Cette proposition de tarification sociale a systématiquement été refusée par les pouvoirs publics dès lors qu'elle impliquait une augmentation, ne serait-ce que minime, du tarif en vigueur. En effet, dans le contexte de négociation, l'un des points sur lesquels le gouvernement reste inflexible concerne la hausse des tarifs des services suite à la dévaluation du peso. Les discussions quant aux modalités de mise en œuvre d'un tarif social se sont donc multipliées<sup>435</sup> sans pour autant aboutir à une décision à appliquer.

*« Nous, les gestionnaires, nous avons besoin de pouvoir compter sur certains outils dont nous ne disposons malheureusement pas, par exemple, le tarif social. Il n'est pas défini*

---

<sup>435</sup> Pendant longtemps (en 2003), les discussions ont tourné autour d'un projet de tarif social lié au niveau de consommation (par tranches), solution qui n'a finalement pas été retenue puisqu'elle n'était pas socialement satisfaisante (nous avons évoqué précédemment le fait que les populations des quartiers défavorisés consomment beaucoup d'énergie électrique puisqu'elles ne disposent pas d'autres services, elles n'auraient donc pas été concernées par l'application d'un tel tarif social).

*pour le moment, on en parle, c'est tout [...] La discussion sur le tarif social est bloquée au niveau des pouvoirs publics, l'entreprise, elle, a la conviction qu'il est nécessaire.»*

*Edenor - responsable commercial, Morón (03/09/02)*

N'oublions pas, en effet, que le secteur électrique est d'autant plus enclin à trouver des solutions technico-commerciales socialement acceptables que les effets de la fraude sont lourds à supporter financièrement pour l'entreprise.

#### 4.4.4. Les activités de *Marketing social*

Parallèlement à ces différents projets, l'équipe *Marketing social* a mis en place un certain nombre d'activités permettant d'accompagner les quartiers défavorisés dans une démarche d'amélioration générale de leur cadre de vie.

#### **Encadré 20 – Activités de *Marketing social* à l'œuvre dans cinq quartiers de la concession**

Quartiers concernés :

Ejercito de los Andes, Tres de Febrero

Los Troncos del Talar, Tigre

Ricardo Rojas, Tigre

Rafael Castillo, Morón

La Perlita, Moreno

Ces quartiers ont été sélectionnés pour être bénéficiaires du dispositif intégré de *Marketing social* proposé par *Edenor*. Ce dispositif comprend un certain nombre d'actions menées simultanément dans le quartier. L'entreprise a nommé un animateur-coordonateur (étudiant stagiaire) pour chaque quartier.

- Un contrat cadre est signé entre l'entreprise et la municipalité pour encadrer le dispositif
- Sont organisés dans chaque quartier : une table de gestion pour parler des problèmes de gestion du service (avec le personnel de la municipalité), des ateliers de sensibilisation à l'usage rationnel de l'énergie, des formations techniques pour devenir électricien (en accord avec une université qui délivre un diplôme en fin de formation).
- Programme « Cuida tu vida, cuida tu barrio » (« soigne ta vie, soigne ton quartier »), campagne d'affichage, murs peints, etc. pour sensibiliser les habitants des quartiers à la protection des installations, à l'entretien et à la propreté du quartier, etc.
- Facilités de paiement (plans de paiement, agence mobile)
- Cours de prévention des accidents domestiques et cours de premiers soins d'urgence donnés dans les collèges en collaboration avec les pompiers.

*Source : élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, 2004*

Enfin, l'équipe s'est récemment engagée dans un projet appelé « habitat populaire énergétiquement efficient » afin de se positionner comme force de proposition auprès du

gouvernement pour les choix techniques à opérer dans le cadre des programmes de construction de logements sociaux. Pour l'instant, il existe deux maisons « efficaces » à l'essai et un projet de réhabilitation de huit maisons précaires afin de les intégrer au projet. Le projet combine plusieurs facteurs censés améliorer la qualité de l'habitat, réduire les coûts inhérents à la consommation d'énergie et contribuer à la protection de l'environnement.

**Encadré 21 – Le projet « habitat populaire énergétiquement efficace » d'Edenor**

La maison efficace contient :

Des isolants performants pour conserver la chaleur ou la fraîcheur selon les saisons

Des ampoules à faible consommation d'énergie,

Des réfrigérateurs « énergétiquement efficaces »,

Des capteurs solaires pour chauffer l'eau

Les activités de construction ou de réhabilitation de maisons sont accompagnées d'un travail social avec l'ensemble des bénéficiaires et des habitants du quartier. Des relevés techniques et commerciaux ont lieu régulièrement pour assurer le suivi des indicateurs.

Les résultats espérés sont :

- La définition d'un standard d'habitat permettant d'améliorer l'environnement et ainsi la qualité de vie de tous,
- Une économie dans la consommation d'énergie de l'ordre de 30% permettant aux ménages concernés de payer moins cher leur électricité
- La diffusion des technologies et la prise de conscience de l'importance de l'usage rationnel de l'énergie.

Source : élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, 2005

Si les projets à l'essai semblent plutôt prometteurs, l'extrême rapidité avec laquelle s'est organisé l'accès technique au service au début de la concession - sans qu'ait été pensée conjointement la question de l'accès économique - mène aujourd'hui à des déséquilibres dangereux.

Depuis quelques mois, la direction commerciale appuie très fortement les initiatives de la direction de *Marketing social* et semble disposée à renforcer et à « professionnaliser » les équipes. A l'inverse du secteur de l'eau, la rentabilité des projets ne constitue pas un enjeu majeur du programme (qui pourrait freiner le processus) puisqu'il s'agit d'essayer de récupérer le paiement des factures auprès des clients exclus du cycle commercial. L'entreprise n'a rien à perdre puisque l'investissement a déjà été fait. Si elle n'envisage pas de dégager des bénéfices sur ces projets, elle espère, au moins, pouvoir éviter des pertes trop importantes. Le

soutien organisationnel aux projets de développement dans les quartiers est fort et l'ensemble des acteurs de l'entreprise (direction technique, opérationnelle, commerciale, financière...etc.) semble montrer un intérêt croissant à une approche commerciale spécifique pour le segment le plus défavorisé de la clientèle de l'entreprise.

## Conclusion du chapitre 5

Le problème majeur que soulève l'accord cadre adopté dans le secteur électrique est celui du sens profond que les acteurs entendent donner à une « desserte universelle ». Dans le cas de Buenos Aires, elle semble avoir été pensée et traitée indépendamment des questions d'intégrations citoyenne et commerciale des populations des quartiers défavorisés. Si personne aujourd'hui dans l'agglomération ne se trouve dans une situation de privation prolongée de la ressource électrique, les conséquences probables à moyen et long terme d'un tel arrangement sont diamétralement opposées aux idées de développement durable ou de responsabilité sociale d'entreprise qui devraient sous-tendre l'activité de toute entreprise prestatrice d'un service public. Non seulement l'accord cadre à l'œuvre dans l'agglomération de Buenos Aires institutionnalise la déresponsabilisation des autorités publiques vis-à-vis de la situation de grande précarité et des carences en matière de services essentiels (notamment un service électrique sécurisé) des quartiers défavorisés, mais aussi celle de l'entreprise prestatrice de service public vis-à-vis d'une pratique de service à deux vitesses, voire d'abandon d'une large partie des usagers ; enfin, il instaure un cercle vicieux de déresponsabilisation d'une part croissante des usagers vis-à-vis du paiement et donc de l'appropriation du service. Par la « bidonvilisation » de certains quartiers et ainsi par le *soulagement* des populations desdits quartiers vis-à-vis du paiement de la facture d'électricité, l'entreprise - avec l'aval des autorités publiques - contribue à organiser une désaffiliation citoyenne des populations, rendant plus incertain et plus inaccessible l'objectif d'un *rattrapage* des quartiers défavorisés.

Tant que les autorités publiques argentines n'encourageront pas les projets alternatifs porteurs d'une véritable logique de développement durable tels que proposés depuis 2002 par *Edenor* (service à prépaiement, service minimum, tarif social, efficacité énergétique, *Marketing social*, etc.), la tendance à une polarisation sociale du service électrique (un service régulier et sécurisé à un prix accessible pour une partie de la population, un accès non sécurisé à la ressource électrique pour une autre) ne pourra que s'accroître. A l'échelle de l'agglomération, l'image de la gestion du service électrique dans les quartiers *carenciados* reste celle d'une gestion violente et non adaptée aux conditions socio-économiques des habitants malgré le changement notable de vision gestionnaire opéré ces dernières années, d'une portée opérationnelle malheureusement le trop limitée.





## Chapitre 6 :

# Les télécommunications

### Plan du chapitre

INTRODUCTION DU CHAPITRE 6

1. LES USAGES POSSIBLES DU TELEPHONE DANS LES QUARTIERS *CARENCIADOS*

2. DISCOURS DU GROUPE ET DE L'ENTREPRISE

2.1. *Le discours de France Télécom sur la RSE*

2.2. *Le discours de Telecom Argentina sur la RSE de l'entreprise*

2.2.1. Un programme de responsabilité sociale en décalage avec l'idée d'accès au service

2.2.2. Aucune prise en compte dans l'organisation de la géographie de la pauvreté

3. LE CADRE JURIDICO LEGAL DE LA RESPONSABILITE SOCIALE DE *TELECOM ARGENTINA*

4. QUELQUES PROJETS ISOLÉS DE TELEPHONIE DANS LES QUARTIERS *CARENCIADOS*

CONCLUSION DU CHAPITRE 6



## Introduction du chapitre 6

La téléphonie est depuis quelques décennies l'un des outils indispensables de nos sociétés modernes et elle est considérée comme un service de base auquel tout citoyen d'une société développée peut et doit avoir accès. Ce propos est toutefois à nuancer dans le cas de la société moderne en Argentine qui a connu un développement économique très rapide et surtout très inégalitaire. S'il est clair que la majorité des Argentins a pu avoir accès aux services de télécommunications, surtout au début des années 1990, il n'en demeure pas moins vrai qu'il ne constitue pas un service « vital » au même titre que l'eau ou que l'électricité.

En effet, alors que la télédensité dans la capitale atteignait les 63,4% en 2001, elle n'était que de 21,3% en moyenne dans l'ensemble du pays<sup>436</sup>. Du temps de la gestion étatique du secteur des télécommunications, l'accès au service était coûteux et lent. La mise en service d'une ligne, suite à une demande de la part de l'utilisateur, pouvait prendre plusieurs années, au point que la valeur locative des appartements en était augmentée s'ils disposaient d'une ligne téléphonique.

*« N'oublions pas que l'accès à la téléphonie fixe en Amérique Latine est de l'ordre de 20 ou 30% seulement. Le téléphone chez soi reste un luxe, même aujourd'hui. Ça explique, en partie, que l'arrivée de la téléphonie mobile ait considérablement modifié la nature de la demande ».*

*Telecom Personal – analyste de marché (21/03/03)*

Depuis la mise sous régime de concession, puis la privatisation du secteur, le nombre de personnes connectées aux réseaux de téléphonie a considérablement augmenté, malgré les tarifs les plus élevés du monde (jusqu'en 2002). Cependant la crise a montré la limite de la valeur sociale qu'accordent les clients au service de téléphonie puisque nombre d'entre eux ont préféré renoncer à leur ligne, du fait des difficultés économiques<sup>437</sup>.

<sup>436</sup> FERNANDEZ-MALDONADO, 2004. *Op.Cit.*

<sup>437</sup> De nombreuses études concluent, en effet, sur une baisse importante du nombre de lignes fixes en service (plus de 500 000 entre 2001 et 2003). A ce propos, voir : FERNANDEZ-MALDONADO, 2004. *Op.Cit.* et FOSTER, Vivien; Banco Mundial. *Impacto social de la crisis argentina en los sectores de infraestructura*. Buenos Aires: Oficina del Banco Mundial Para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, CEER, UADE. Documento de Trabajo n° 5/03, Abril 2003, 35 p.

**Tableau 31 – Equipement téléphonique des foyers du GBA en fonction de la qualité d’habitat** <sup>438</sup>

Equipement tel. / habitat <sup>439</sup>	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	TOTAL
Fixe et portable	364951	51485	13926	1384	431746
Juste un portable	66070	31778	19866	1806	119520
Juste un fixe	809384	244335	108251	7712	1169682
Ni fixe ni portable	210535	191535	223801	37863	663734
<b>TOTAL</b>	1450940	519133	365844	48765	2384682

Source : élaboration par l’auteur à partir de : recensement INDEC, 2001

Du fait de la paupérisation massive de la classe moyenne et du bouleversement majeur dans les usages des services urbains, la crise argentine a mis en lumière les priorités que les usagers accordaient aux différents services. Ce contexte particulier nous éclaire donc sur les modes de différenciation des usages de la téléphonie, service considéré comme moins essentiel. Bien que ne disposant pas de données quantitatives sur les différents usages de la téléphonie dans les quartiers *carenciados* – puisque les données n’existent pas, ce qui illustre bien l’état d’esprit de l’opérateur - il nous est néanmoins possible de dresser un panorama des différents usages *possibles* et de les rapprocher des données qualitatives recueillies lors du travail de terrain.

<sup>438</sup> Ces données présentent l’équipement des ménages en postes téléphoniques, elles n’indiquent pas si l’usage des lignes téléphoniques du réseau est frauduleux ou non.

<sup>439</sup> Du niveau 1 au niveau 4 : dégradation de la qualité de l’habitat. Pour les détails, voir légende du tableau n°30

## 1. Les usages possibles du téléphone dans les quartiers *carenciados*

Comme nous l'avons souligné précédemment, les habitants de l'agglomération de Buenos Aires peuvent accéder au service téléphonique par différents moyens : la téléphonie fixe à domicile (avec des multitudes d'options : forfait, lignes prépayées, service minimal, etc.), la téléphonie publique (cabines dans la rue), la téléphonie semi-publique (avec un opérateur dans des commerces, bars, etc.) ou en agence (telecentros) et la téléphonie mobile. Par ailleurs, de nombreux autres services constituent des alternatives potentielles (courrier, fax, courrier électronique, etc.) au service téléphonique.

**Photos 4 – Exemples de « telecentros » (locutorios de Telecom Argentina)**



Source : [www.overclockers.com](http://www.overclockers.com)

Source : photos de l'auteur, la Matanza, 2004.

Le ton est ainsi donné sur la situation des quartiers défavorisés face au secteur des télécommunications : la pénétration du service de téléphonie par réseau fixe dans les quartiers est faible car la desserte universelle en téléphonie fixe ne constitue un axe stratégique ni pour l'entreprise ni pour les autorités publiques, et qu'elle s'inscrit, de surcroît dans un contexte de forte concurrence avec d'autres moyens de communication pour les usagers. La réflexion en termes d'accès des quartiers défavorisés au service de téléphonie doit donc être élaborée non pas en termes de connexion des foyers au réseau, mais en termes d'accès des populations au service. Cette réflexion s'éloigne de la problématique « quartier » telle que nous l'avons abordée jusqu'ici. Elle concerne davantage la problématique « pauvreté » même si, de fait, dans les quartiers défavorisés les deux aspects de la question cohabitent, la distinction est d'importance, en particulier, dans le cadre de l'étude de la stratégie d'entreprise.

Dans la pratique, les habitants des quartiers défavorisés accèdent au service téléphonique principalement par deux moyens. D'une part, par les cabines publiques, ou semi-publiques, s'il existe un *locutorio* dans les environs du quartier :

*« Dans beaucoup de cas, on maintient des téléphones publics à perte. Conserver ou retirer une cabine, ça dépend de la décision de chaque unité opérationnelle. Elles ont souvent un objectif social puisque tout le monde ne peut pas avoir de téléphone chez soi, du coup, on ne regarde pas trop leur rentabilité [...] en moyenne, un téléphone public rapporte 300 pesos par mois, mais, près des quartiers pauvres ce serait plutôt 800 par mois parce que les gens n'ont pas le fixe. La contrepartie, c'est qu'il y a des vols et du vandalisme : 70% des cabines sont sujettes à la « récupération » des pièces par des voleurs, nombreuses d'entre elles sont détériorées pendant la nuit, etc. »*

Telecom Argentina – directeur de téléphonie publique (12/09/02)

D'autre part, les habitants des quartiers défavorisés sont de plus en plus équipés de téléphones mobiles, du fait de la baisse des prix sur ce marché et de la flexibilité d'usage qu'ils permettent :

*« Cette année, avec la crise, il y a eu plus de problèmes de sécurité (vols de téléphones) et d'emploi (baisse du niveau des salaires) ce qui a beaucoup nuit au marché de la téléphonie portable. Cependant on assiste à des phénomènes contradictoires, par exemple, la demande augmente avec l'insécurité, les gens ont besoin d'être joignables si nécessaire. Pour les populations plus pauvres, il nous est possible de proposer des plans pour échelonner les paiements, des niveaux différents d'équipement téléphonique, des fonctionnalités différentes, etc. Avec la crise, c'est chez les plus pauvres que la demande a le plus augmenté, quand on est au chômage on cherche à être joignable, ça fait une sorte d'effet rebond. Avec le pré-paiement, on peut acheter un téléphone sans condition. Les gens recherchent les meilleurs plans, les meilleurs prix, ils changent d'entreprise. Les prix ont beaucoup baissé. Le système de prépaiement a littéralement fait exploser le marché, surtout chez les pauvres. On a un téléphone donc on est joignable et dès qu'on a un peu d'argent, on achète une carte pour appeler. Avec seulement 20 ou 30% de ménages équipés de lignes fixes en Amérique latine, on comprend que l'arrivée du portable a profondément changé la donne ».*

Telecom Personal – direction de Marketing (20/03/03)

*« Dans les quartiers carenciados ? Tout le monde est pendu à son portable ! »*

AASA – responsable GDC, Región Norte (16/06/04)

Pour l'entreprise, la téléphonie publique dans les quartiers défavorisés engendre un chiffre d'affaires important dans la mesure où les habitants des quartiers n'ont pas, en général, de

lignes fixes à leur domicile. En revanche, le vandalisme et le vol des pièces de monnaie sont relativement élevés ce qui rend difficile l'évaluation de la rentabilité de ce service.

De même, la téléphonie semi-publique (téléphones dans un *kiosko* dans un *barrio de emergencia*, par exemple) est relativement courante dans les quartiers défavorisés et tout à l'avantage de l'entreprise dans la mesure où la responsabilité du matériel relève du gérant : en cas de dégradation ou de vol du matériel, l'entreprise n'aura pas à en supporter les coûts. Ce sont, en général, les installations les mieux surveillées.

**Photos 5 – Téléphonie semi-publique, quartier « El Sol », municipalité de La Matanza**



Source : photos de l'auteur, La Matanza, 2004

En définitive, le réseau téléphonique domiciliaire est, de loin, la modalité d'accès la moins utilisée par les habitants des quartiers défavorisés. Par ailleurs, l'entreprise n'a jamais véritablement misé sur cette modalité d'accès puisqu'il existe dans le secteur des télécommunications, comme dans les secteurs de l'énergie électrique et de l'eau, des pratiques importantes de fraude sur les réseaux et des difficultés supplémentaires, pour l'entreprise, liées au vol des matériaux des infrastructures (le cuivre des lignes, par exemple). Les quartiers défavorisés sont souvent perçus par l'entreprise comme un facteur de risque de piratage des usagers vivant à proximité beaucoup plus que comme une possibilité d'élargir l'éventail de ses clients.

*« Près des quartiers pauvres, on a un niveau élevé de piratage des lignes. On reçoit tous les jours un dossier qui s'appelle « groupe de fraude » pour nous informer. Ils piratent tout, généralement. On a deux genres de technologies : on line et off line. Les lignes des locutorios ils ne les piratent pas puisque le gérant se plaint immédiatement auprès de Telecom. 'On line' ça veut dire que la ligne est supervisée et off line, ça veut dire qu'on*



*peut la pirater. De temps en temps, on trouve des appels au Pérou, en Bolivie, en Equateur, en province et voilà, il n'y a pas de réglementation. Alors on organise des « visites », on remonte les lignes pour voir d'où vient le piratage. Les mecs font un boulot parfait, ça peut aller jusqu'à 5 ou 6 cuadras (blocks), ça peut traverser la rue. Alors nos inspecteurs vont faire un tour mais dès qu'ils arrivent sur place on leur demande un « péage », de l'argent pour entrer dans le quartier, on leur demande de couper le service à d'autres, etc. On a donné une directive aux inspecteurs de ne pas mettre leur vie en danger, qu'ils aillent jusqu'où ils peuvent, qu'ils paient un péage si nécessaire. Ce que l'on peut faire c'est déconnecter les lignes de nos clients ou bloquer les appels longue distance nationaux et internationaux. Pas vraiment plus [...] Si tu regardes un peu les chiffres, tu peux voir que certaines lignes, en l'espace de 4 ou 5 jours perdent jusqu'à 3000 pesos parce que les types qui pirataient appelaient 12 heures d'affilée au Pérou. Les voisins les couvraient ».*

*Telecom Argentina – unité opérationnelle de Buenos Aires (12/03/03)*

## 2. Discours du groupe et de l'entreprise

Le constat du clair désintérêt de l'opérateur vis-à-vis des usagers potentiels des quartiers défavorisés nous invite à nous intéresser aux discours émanant du groupe et de l'entreprise concernant la « responsabilité sociale ».

### 2.1. Le discours de *France Télécom* sur la RSE

Comme nous l'avons vu précédemment<sup>440</sup>, la stratégie générale de *France Télécom* en Argentine a été le fruit d'une opportunité conjoncturelle d'investissement saisie par le groupe pour ses bénéfices prometteurs. Si les années 1990 ont permis aux actionnaires de percevoir des marges généreuses liées à l'activité extrêmement rentable de la filiale *Telecom Argentina*, les bénéfices liés aux améliorations techniques et commerciales pour la société argentine n'ont pas, quant à eux, été équitablement distribués. Alors que l'expansion du réseau fixe et le développement commercial des nouvelles activités (téléphonie portable, Internet, etc.) ont permis (surtout en période de monopole de 1991 à 1999) à l'opérateur de proposer de nouveaux outils de télécommunications aux usagers et de créer une nouvelle catégorie de clients, la demande, elle, est restée très nettement déterminée par la capacité de paiement des Argentins.

L'opérateur a largement joué de la demande émanant de la classe moyenne, ayant accès au crédit dans le cadre de la politique économique libérale des années 1990, en pratiquant des tarifs très élevés pour un service de bonne qualité. Cette stratégie a entraîné une marginalisation d'une grande partie de la population qui n'a pu bénéficier des améliorations techniques et de la meilleure couverture du réseau de téléphonie. La stratégie de *France Télécom* en Argentine a avant tout été financière.

Ce n'est que très récemment, dans le cadre de la prise en compte croissante des aspects de *développement durable* et de *responsabilité sociale d'entreprise* dans l'évaluation de l'activité des entreprises par ses *shareholders* (actionnaires) mais aussi par ses *stakeholders* (clients, fournisseurs, etc.), que le groupe *France Télécom* a commencé à engager une réflexion et à communiquer sur ces notions.

---

<sup>440</sup> Voir en première partie, la stratégie de *France Télécom* en Argentine.

La communication du groupe *France Télécom* en matière de *développement durable* est davantage empreinte de préoccupations environnementales que de préoccupations sociales. A cet égard, il est intéressant de noter les priorités définies par le groupe afin d’ *“inscrire [ses] métiers dans le cadre du développement durable, pour les mettre au service de la qualité de vie des générations futures.”* Outre le fait que le premier engagement du groupe en matière de développement durable concerne le respect de l’environnement (*engagement environnemental*), il convient de préciser, d’une part, que l’adhésion de *France Télécom* au *Global Compact* des Nations Unies s’est traduite par un plan d’action ne concernant que la protection de l’environnement (projet global de recyclage de papier) et, d’autre part, que le premier document institutionnel élaboré dans cette perspective est le « Rapport environnement 2002 ».

*« S’il fallait résumer notre mission en une phrase, je dirais qu’il s’agit de permettre à tous nos clients d’être connectés, partout, simplement, de manière efficace et sûre. Nous avons, à ce titre, une responsabilité forte de conception et de mise en œuvre des nouveaux outils de communication favorisant la diffusion de la connaissance et les échanges culturels. Ce rôle vis-à-vis de la société va bien au-delà de la seule préoccupation environnementale. N’ignorant pas les enjeux du développement durable et de sa responsabilité sociétale, France Télécom a d’ailleurs adhéré au Global Compact dès son lancement en juillet 2000»*

Thierry Breton, PDG de *France Télécom*,  
Extrait du « Rapport environnement 2002 »

La *responsabilité sociale* ou *sociétale* du groupe, perçue comme stratégie et assumée comme engagement, n’apparaît qu’en deuxième position. Selon le calendrier prévisionnel, la formulation d’une politique de responsabilité sociétale pour le groupe *France Télécom* ne sera engagée qu’en 2003, un premier reporting étant prévu en 2004.

#### **Encadré 22- L’engagement de *France Télécom* en matière de développement durable**

*« France Télécom ne se doit pas seulement à ses clients, actionnaires et collaborateurs, elle doit se développer dans le respect des équilibres naturels et sociaux et participer à la vie de la cité par son action humanitaire et culturelle. »*

Cet engagement se retrouve dans nos Principes d’action, élaborés en concertation avec tous les acteurs de l’entreprise :

1. Engagement environnemental
2. Responsabilité sociétale
3. Un mécénat porteur de nos valeurs

Source : élaboration par l’auteur à partir du site Internet [www.francetelecom.com](http://www.francetelecom.com).

Pour l’instant, elle semble être la simple compilation de projets isolés de développement local menés au sein des filiales du groupe.

### Encadré 23 - La responsabilité sociétale selon *France Télécom*

#### *La responsabilité sociétale*

« Vis-à-vis des utilisateurs, nos équipes proposent une aide à l’apprentissage des nouveaux outils. Elles accompagnent les changements induits au sein des entreprises. Elles participent à l’apprentissage de l’Internet dans les établissements scolaires. Nos filiales Sonatel (Sénégal) et TP SA (Pologne) se sont montrées très actives en ce domaine. Toutes ces actions s’inscrivent dans un ensemble de valeurs.

Ainsi, en 2002, le groupe Orange a adopté une Charte *Responsabilité Sociétale* qui guide le comportement de toute l’entreprise. Par ailleurs, notre engagement au service du développement local revêt de multiples aspects : adhésion à l’association Auxilia (en 2002), partenariat avec plusieurs organismes de soutien à la création d’entreprises, action aux côtés des CCI pour aider les PME/PMI à faire bon usage des nouvelles technologies et parrainage (au sein du dispositif Plato) de celles qui souhaitent s’adosser à de grandes entreprises. Nous accompagnons nos propres collaborateurs dans leurs projets de création d’entreprises innovantes (250 entreprises et 2 000 emplois créés à ce jour). Enfin, à Lyon, nous contribuons aux efforts de la communauté urbaine pour optimiser le trafic automobile.

Nos entités sont également impliquées dans de nombreuses actions humanitaires, telles que la lutte contre le sida (CITelcom en Côte d’Ivoire) ou l’aide à la réadaptation de détenus (CTE Télécom au Salvador). À travers notre rôle dans la transmission du savoir, la diffusion de la culture et une pratique responsable de son activité commerciale, nous entendons également répondre aux objectifs du programme Global compact des Nations unies, auquel nous avons adhéré en 2000. Ainsi, année après année, nous construisons notre chemin vers le développement durable ».

Source : élaboration par l’auteur à partir du site Internet [www.francetelecom.com](http://www.francetelecom.com)

L’idée que l’entreprise puisse porter un projet d’action *humanitaire* renvoie à une certaine vision de la responsabilité sociale de l’entreprise, plutôt perçue comme une responsabilité *caritative* à l’égard des populations et éloignée d’une acception où la RSE constituerait le pivot d’un engagement de fournir un service équitable et durable.

La *responsabilité sociale* ou *sociétale* du groupe *France Télécom* s’apparenterait à une stratégie en devenir ou, au mieux, en cours de construction. Si de nombreuses actions ont déjà été engagées en matière environnementale, le pilier *social* du développement durable du groupe semble en être au stade de l’élaboration du discours. Dans cette perspective, la manière dont cette notion a été déclinée au sein des filiales du groupe depuis le discours jusqu’au déploiement opérationnel est à interroger.

## 2.2. Le discours de *Telecom Argentina* sur la RSE de l'entreprise

*« Ce que je trouve le plus difficile dans toutes ces actions de responsabilité sociale que l'on essaie de mettre en place, c'est de les aligner, par exemple, avec ce que France Télécom fait en France. En fait, je ne sais même pas ce qu'ils font, eux ».*

*Telecom Argentina – directeur « Qualité » (04/03/02)*

### 2.2.1. Un programme de responsabilité sociale en décalage avec l'idée d'accès au service

Lorsqu'on étudie la politique de responsabilité sociale de *Telecom Argentina*, il apparaît très clairement que la préoccupation de l'entreprise est très éloignée de la problématique de l'accès universel au service : la vision qu'elle a de son propre rôle social est toute autre. La politique sociale de l'entreprise est présentée comme un ensemble d'actions regroupées sous l'énoncé « programme de responsabilité sociale » :

*« Chez nous, la notion de responsabilité sociale englobe les actions de l'entreprise qui présentent un certain engagement social par rapport à la société argentine... parce que, bon, l'entreprise aujourd'hui ne fait pas seulement... ce n'est pas qu'il faille juste penser à... enfin, bon.... C'est important... l'entreprise n'est pas faite que pour gagner de l'argent et satisfaire les actionnaires... elle doit aussi quelque chose au contexte. Donc, ce qu'on fait à partir de cette responsabilité sociale, ce sont différentes actions, si vous voulez que je sois sincère... qui ne sont pas forcément... totalement... enfin, je ne sais pas s'il existe une vraie stratégie qui définisse ce que ça veut dire « responsabilité sociale »... En fait, on essaie de saisir comme on peut des occasions d'aider les autres (tempêtes, inondations), et au fur et à mesure, on inclue toutes ces actions dans la 'responsabilité sociale' ».*

*- Et l'accès au service téléphonique pour les plus démunis ?*

*- Mais qu'est ce que ça a à voir avec la responsabilité sociale, ça ? »*

*Telecom Argentina –directeur « Qualité » (04/03/02)*

A l'issue de plusieurs entretiens et d'une série de journées d'observation participante passées dans l'entreprise, il apparaît que seuls les quelques directeurs de l'entreprise en charge du programme semblent en avoir connaissance :

Le Directeur de la qualité qui coordonne les actions de protection de l'environnement : recyclage de papier, de toners, de batteries de téléphones, plantation d'arbres autour des antennes de téléphonie portable...

Le Directeur des Relations Institutionnelles qui gère le programme de responsabilité sociale de l'entreprise selon deux axes :

- *Education* : jardins dans les écoles, programme de jeu de rôles autour du modèle des nations unies dans les lycées et universités, reconstruction d'écoles, concours « jeunes entrepreneurs communautaires »,
- *Social* : support méthodologique pour la gestion des organisations sans but lucratif, *infocívica*, forum du secteur social, cours dans des universités orientés vers les PME sur des thèmes comme « compétitivité et marketing », « stratégies des normes de qualité ».

Le directeur général qui décide des donations aux entités de biens publics et des œuvres de charité.

*Telecom Argentina* n'a construit aucune politique de développement social visant à proposer l'accès du service de téléphonie fixe dans les quartiers les plus démunis. Elle définit sa responsabilité sociale comme une contribution souhaitable à des actions d'ordre caritatif et à quelques mesures contribuant à la protection de l'environnement.

#### **Encadré 24 – Le programme de responsabilité sociale de *Telecom Argentina***

« *Telecom* continue son engagement social au travers de projets qui font le lien entre la communauté et l'entreprise. Le programme de responsabilité sociale d'entreprise (RSE) constitue le cadre stratégique de cet engagement. Son principal objectif est le renforcement de l'éducation publique, le développement du secteur social et la participation à des activités insérées dans le domaine productif. L'ensemble des activités du programme de RSE de *Telecom Argentina* correspond aux possibilités et aux opportunités de service que proposent les entreprises du groupe : services de téléphonie cellulaire gratuits pendant les journées du secteur social, accès gratuit à Internet pour les entités participant aux Forum du secteur social, etc. ».

Source : élaboration par l'auteur d'après de la documentation interne (*Responsabilidad Social, relevamiento, Telecom Argentina, diciembre 2001*).

### 2.2.2. Aucune prise en compte dans l'organisation de la géographie de la pauvreté

Comme nous l'analyserons plus en détail dans le chapitre suivant, l'opérateur *Telecom Argentina* ne dispose pas de relevé cartographique des quartiers défavorisés situés sur son territoire de concession et ne dispose pas non plus d'information les concernant (emplacement, population, niveau moyen de revenu, équipements, etc.)

*« Au niveau opérationnel, il n'existe aucune distinction entre les quartiers, il n'y a pas de typologie ni de possibilité d'identification des quartiers précaires. Ce dont nous disposons, oui, ce sont des zones d'insécurité, là où il y a des agressions ou du vol de matériel [...] Quand il y a un problème on envoie un sous-traitant pour le régler ou la police, ou alors on prend simplement la décision commerciale de supprimer tout type de téléphonie publique dans cette zone ».*

*Telecom Argentina – unité opérationnelle de Buenos Aires (12/03/03)*

Loin de constituer un moyen de penser le développement du service téléphonique de manière équitable et durable, le programme de responsabilité sociale de *Telecom Argentina* se situe hors du métier d'opérateur téléphonique. Il semble davantage être l'occasion de compiler quelques expériences dans le simple but de mener une campagne de communication autour d'une image d'« entreprise citoyenne » et de pouvoir faire figurer une rubrique « responsabilité sociale » dans les bilans annuels de l'entreprise.

Indépendamment de ce programme nettement *orienté* communication, l'entreprise pourrait développer, par ailleurs, un discours ou des pratiques gestionnaires spécifiquement appliqués aux quartiers défavorisés mais, au vu des commentaires des équipes techniques et commerciales, il n'existe même pas l'embryon d'une préoccupation de l'entreprise à ce propos.

### 3. Le cadre juridico légal de la responsabilité sociale de *Telecom Argentina*

Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 2, le gouvernement argentin a lancé en 1991 le premier appel d'offres de la série des privatisations dans le secteur des télécommunications. Cette expérience est connue comme ayant été conclue de manière extrêmement rapide. *France Télécom*, en consortium avec *Telecom Italia* a remporté l'appel d'offre pour la concession Nord du pays. Le contrat de concession prévoyait pour chacune des entreprises, l'extension du réseau sur leurs zones respectives de concession, c'est-à-dire l'installation des réseaux et le fait d'offrir la possibilité pour chaque résident de demander -ou non- une connexion au réseau fixe de téléphonie. L'idée d'un accès universel au service n'a jamais été envisagée comme une finalité stricte mais uniquement du point de vue de la *possibilité* de connexion, fruit du calcul individuel de la part du client potentiel.

En 1999, la fin du régime de concession et l'ouverture du marché national aux deux entreprises ont introduit une logique de concurrence et chacune des entreprises, selon des stratégies équivalentes, a alors cherché à récupérer les clients de l'autre. La logique préexistante de monopole semble s'être alors davantage transformée en duopole qu'en régime concurrentiel. En novembre 2000, le marché des télécommunications s'est ouvert à la concurrence mais les deux opérateurs historiques ont conservé leur place sur le marché.

L'activité du secteur des télécommunications a toujours poussé les entreprises à la recherche de nouveaux marchés, selon un axe stratégique plus technologique que social. L'expansion des marchés a toujours été envisagée autour de l'offre de services de plus en plus pointus à des catégories de clients considérés comme « rentables » qu'autour d'un accès « de masse » aux services de base. Cela explique, en partie, le total désintérêt qu'a porté l'entreprise à la gestion des réseaux dans les quartiers défavorisés. Puisque l'entreprise ne semblait pas avoir de vision commerciale concernant ce segment de clients, la politique de *Telecom Argentina* dans les quartiers défavorisés a donc été fortement définie par les obligations émanant de décrets ou de résolutions de son principal interlocuteur représentant les autorités publiques : le Secrétariat aux Communications (sous tutelle du Ministère de l'économie).

La première mesure d'universalité d'accès au service téléphonique consiste dans l'obligation, pour les entreprises, d'installer et de gérer un parc de cabines publiques, dont la taille et la



répartition dépend de la densité de population de la zone concernée<sup>441</sup>. Cependant, en cas de difficulté liée à la gestion du parc de téléphonie publique (vols ou dégradation du matériel, agressions, etc.), l'entreprise semble s'être souvent autorisée, avec l'aval du régulateur, à supprimer certaines cabines, laissant ainsi de vastes zones sans accès proche au service téléphonique.

*« Le service universel ? Il est stipulé dans le « Règlement de base de la téléphonie » qui en définit les conditions. Notre principal problème c'est le vol des câbles. Du coup, on prévient la CNC [régulateur]. On explique pourquoi ça nous est si compliqué d'investir dans certaines zones. On négocie un peu avec le régulateur, l'enjeu c'est de savoir si l'obligation d'investissement reste de vigueur dans certaines zones. En général, le régulateur nous autorise à supprimer l'accès téléphonique dans les quartiers difficiles ».*

Telecom Argentina – direction commerciale (26/03/03)

*« Il y a bien une obligation de desserte universelle en matière de téléphonie publique. Les objectifs en termes de quantité de lignes et de parc téléphonique à gérer dépendent de la géographie de la zone. De toutes manières, on dépasse déjà la norme globale. Mais l'on trouve certains points névralgiques, comme le quartier 'La Cava' par exemple. A eux, on ne leur donne pas de service. Le régulateur comprend bien notre problème. On ne peut pas se mettre en péril en permanence. En revanche, ce que l'on garde à l'esprit, c'est de toujours retomber sur une équation coût/bénéfice satisfaisante ».*

Telecom Argentina – unité opérationnelle de Buenos Aires (26/03/03)

Si l'objectif d'accès universel « possible » via la téléphonie publique est loin de se traduire dans la pratique, du fait d'une déresponsabilisation conjointe de l'opérateur et des autorités publiques en la matière, d'autres mesures permettant de faciliter l'accès des populations les plus démunies au service ont malgré tout été envisagées.

En 1997, le Secrétariat aux Communications a défini le « Plan National de Téléphonie Sociale Publique »<sup>442</sup>. Ce plan consistait à autoriser l'installation de téléphones semi-publics (responsabilité du détenteur) dans les zones à faibles revenus (dans des associations, écoles, hôpitaux...). Le plan prévoyait qu'il n'y ait ni frais d'installation ni abonnement à payer, les communications étant définies au tarif résidentiel standard. Au total, 1557 téléphones dits « sociaux » ont été installés dans l'ensemble du pays : 113 dans la province de Buenos Aires

<sup>441</sup> Résolution du Secrétariat aux Communications n°1122/98 du 07 Mai 1998 (Chapitre 2 : prestation et obligations de service de téléphonie publique).

<sup>442</sup> Résolution n°1716/1997 du Secrétariat aux Communications.

et un seul dans la capitale. Dans la pratique, ces avantages tarifaires – concernant l’abonnement et non la consommation - n’ont pas nécessairement bénéficié aux institutions les plus nécessiteuses, le critère social étant défini par la vocation sociale de l’institution plus que par son statut précaire.

#### Encadré 25 – Résultats du « Plan National de Téléphonie Sociale Publique » à Buenos Aires

Pour l’agglomération de Buenos Aires, les installations pour le Plan National de Téléphonie Sociale Publique (PNTSP) ont été relativement peu nombreuses, on en compte à peine 150. Elles sont presque toutes sujettes au vol ou au vandalisme.

Le coût de chaque téléphone social installé est de 450 US Dollars (pour l’entreprise).

Le coût de maintenance est de 22 pesos par mois.

Le chiffre d’affaires qu’elles occasionnent est, en moyenne, de 32 pesos par mois.

Quelques exemples en vrac:

Institution	Adresse	Localité
ESCUELA N° 3	SAN MARTÍN 2152	CAMPANA
JARDIN INFANTES 917	MATHEU-255	ESCOBAR
CENTRO DE JUBILADOS Y PENSIONADOS F D MARCO	GERVASIO MENDEZ 3700	V LOPEZ
CENTRO DE JUBILADOS Y PENSIONADOS STA ROSA	STA ROSA 4146	FLORIDA OESTE
CASA DEL NIÑO CEPA	JUNÍN Y RIVADAVIA	E/C NO DA. BOULOGNE. SAN ISIDRO
ACCERVIL TALLER PROTEGIDO	CÓRDOBA 2956	VTE. LÓPEZ. OLIVOS
BIBLIOTECA POPULAR 317	BELLOQUE 3260	V LOPEZ
BIBLIOTECA MARIANO MORENO	DR. SPRINGOLO 680	SAENZ PEÑA
BIBLIOTECA D. M. F. SARMIENTO	AV. LA PLATA 3434	SANTOS LUGARES
SOCIEDAD DE FOMENTO PABLO GIORELLO	GALLINI 3741	SANTOS LUGARES

Source : élaboration par l’auteur d’après le journal de terrain, septembre 2002

Sur demande du gouvernement, l’entreprise a également mis en place des réductions sur abonnement ou consommation pour les clients à faible consommation. Sur demande du client, l’entreprise évalue le suivi de sa consommation et l’adéquation aux critères requis, pour octroyer les réductions :

*« Il y a une certaine catégorie de clients que l’on appelle les « abonnés avec faible consommation » à qui l’on attribue une réduction sur facture en fonction de ce qu’ils consomment. Ils figurent dans une liste de basses consommations et doivent demander la téléphonie sociale. Les principaux bénéficiaires sont des retraités. Il peut aussi y avoir des particuliers « normaux ». Pour pouvoir l’obtenir, ils doivent la demander, on fait une mesure de la consommation des 6 derniers mois et à partir de là, on fait une évaluation. La réduction peut se faire sur l’abonnement ou sur le tarif, elle va jusqu’à 40% de la*

*facture parfois. En tout, ça coûte 15 à 20 millions de pesos à Telecom chaque année. C'est tout ce qui existe en matière de tarif social pour l'instant ».*

*Telecom Argentina – directeur « Qualité » (12/09/02)*

Ces mesures, extrêmement réduites, ne concernent que très peu de clients et n'ont pas vocation à faciliter l'accès des plus pauvres au service mais de soulager d'un paiement trop élevé les personnes considérées comme les plus nécessiteuses, selon les critères définis par le ministère indépendamment des usages dans le secteur (vocation sociale ou pédagogique pour les institutions, faible consommation pour les particuliers). Les réductions peuvent concerner un club de foot dans un quartier ou un retraité mais elles ne peuvent pas être accordées, par exemple, à un chômeur, qui aurait pourtant davantage besoin de pouvoir communiquer par téléphone dans sa recherche d'emploi.

Par ailleurs, en 1998, le Secrétariat aux Communications conjointement aux entreprises a lancé un programme de 22 millions de US dollars appelé « *Argentina Internet para todos* » dont le principal objectif était l'« accès à Internet des populations les plus démunies ». Le programme était articulé autour de la création de centres technologiques communautaires (CTC) dans des institutions dites « sociales » (éducation, ONG, institutions publiques) de même que de l'installation d'ordinateurs dans des bibliothèques de quartier. Avec la création de 1350 CTC et l'installation de machines dans 1750 bibliothèques populaires, mais seulement 72% accessibles au public<sup>443</sup>, les résultats de ce programme se sont avérés relativement décevants.

---

<sup>443</sup> Voir (Davidzik, 2003) cité dans : FERNANDEZ-MALDONADO, 2004. *Op.Cit.*

#### 4. Quelques projets isolés de téléphonie dans les quartiers *carenciados*

Le manque de stratégie dans le secteur des télécommunications a compliqué le recueil de données secondaires, dans la mesure où l'information était moins disponible et moins centralisée que dans les autres secteurs. Cependant, les entretiens, le suivi de projets et l'obtention de quelques récits informels d'expériences ponctuelles ont permis un recueil de données primaires qui ont nourri l'analyse de la logique opérationnelle guidant l'entreprise dans les quartiers défavorisés,

De notre étude qualitative, ont pu être mis en évidence deux aspects de l'expérience du secteur des télécommunications :

Tout d'abord, les rares projets de développement dans les quartiers, impulsés par l'entreprise, étaient guidés par deux axes essentiels : une rentabilité sûre et une sécurité garantie des installations. C'est le cas, par exemple, de l'installation d'un *locutorio*, dans un *barrio de emergencia* situé en plein centre de la capitale (gare ferroviaire de Retiro), la « Villa 31 ». Les conditions particulières dans lesquelles a été mené ce projet (très forte volonté de la paroisse d'installer des cabines dans le quartier, mise à disposition d'un terrain gratuit, surveillance assurée par les jeunes du quartier en échange d'un accès 24h/24h et de connexions Internet) ont, certes, poussé l'entreprise à y participer activement, mais n'ont, en revanche, pas suscité de sa part la volonté de reproduire ce type d'expérience dans d'autres quartiers.

#### Encadré 26 - Le projet de Telecom Argentina dans le quartier « Villa 31 » (bidonville)

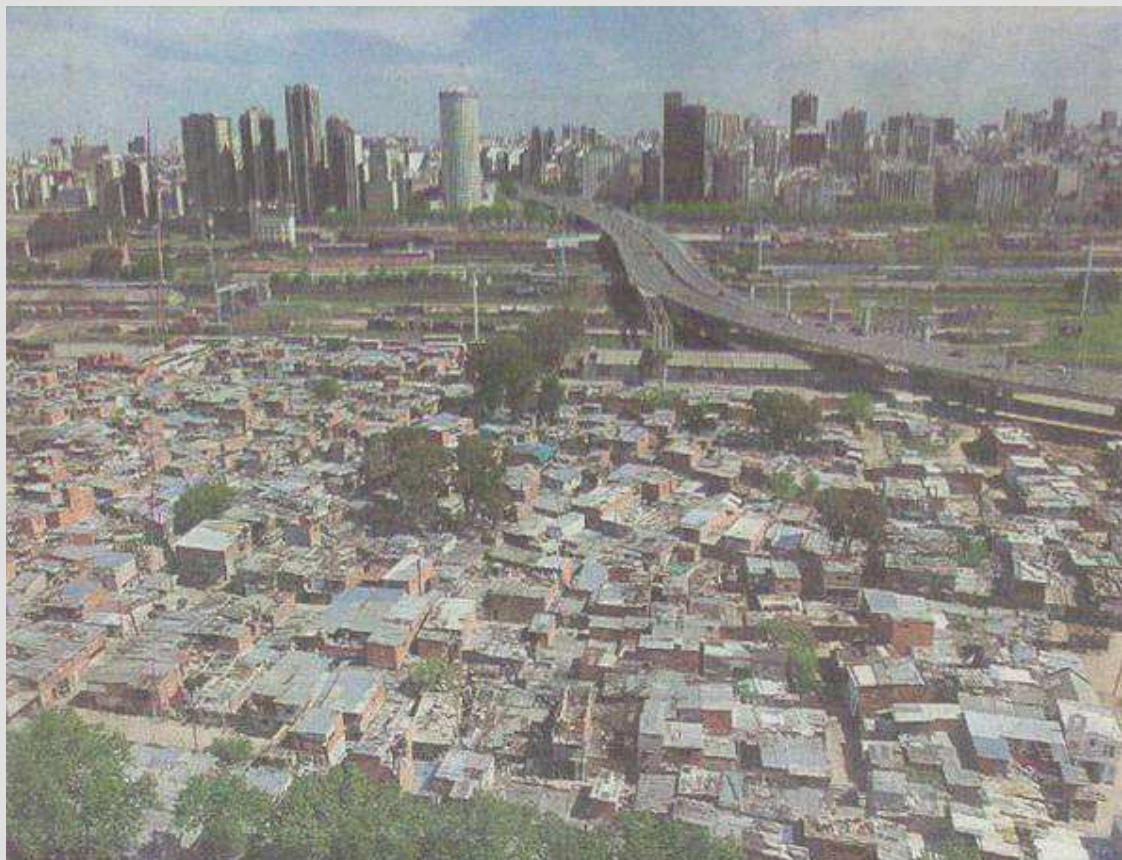
**Contexte :** Le quartier « villa 31 » se situe en plein centre de la capitale, en bordure de la gare routière de *Retiro*. Il s'agit d'un bidonville de grande taille (environ 8000 habitants<sup>444</sup>) au sein duquel le service téléphonique (fixe et public) n'arrive pas. En bordure du quartier (terrain appartenant à l'Etat occupé de manière illégale), s'étend un terrain appartenant à la congrégation *San Pablo*. Le prêtre référent y a décidé de l'aménagement d'un restaurant pour routiers (avec stationnement sur le terrain) dont les bénéfices ont permis l'ouverture et le fonctionnement d'un collège-lycée privé pour les enfants du quartier. Les conditions pour s'y inscrire sont : de vivre dans le quartier, de payer une participation symbolique de 5 pesos par mois et de porter un uniforme scolaire. A côté du collège lycée, se trouve une école publique municipale.

**Problème :** L'entreprise *Telecom Argentina* a relevé, début 2000, une hausse importante de la dégradation des installations d'équipement de téléphonie publique (cabines et postes) dans la gare routière et aux alentours du quartier. Les employés techniques ont constaté que, dans la grande

<sup>444</sup> 7951 habitants en 1995 selon la CMV (Comisión municipal de la vivienda), 9200 en 2003 selon: JAUREGUI, Jorge Mario. *Villa 31 - Retiro, Buenos Aires, un lugar que merece atención: de la exclusión a la integración*. Mimeo, 2003. accessible en :<http://www.jauregui.arq.br/villa31.html>

majorité des cas, cette dégradation était le fait de bandes de jeunes enfants (environ de 4 à 10 ans) qui tentaient de récupérer les pièces de monnaie dans les appareils.

**Photo 6 – Vue aérienne de la Villa 31 (« de Retiro »)**



Source : photo issue de : JAUREGUI, 2003. Op.Cit.

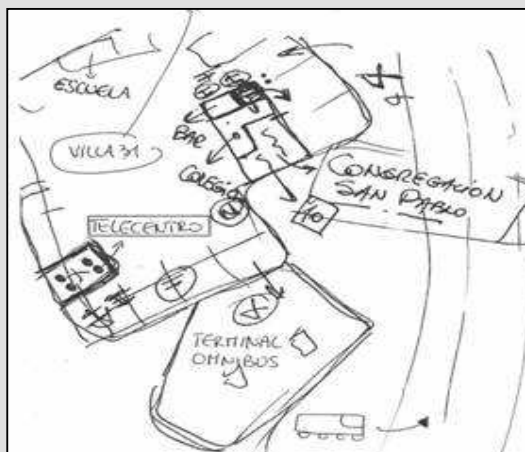
**Projet :** L'entreprise a donc pris contact avec la directrice de l'école primaire municipale et avec le prêtre référent de la congrégation (directeur du collège-lycée) afin de tenter de définir une solution avec eux. La décision a finalement été prise d'ouvrir davantage de cabines à proximité du quartier en contrepartie de cours ou d'ateliers éducatifs dispensés par les enseignants pour sensibiliser les jeunes enfants afin d'éviter un niveau de dégradation du matériel trop important.

Par ailleurs, le prêtre a demandé l'aide de l'entreprise pour l'ouverture, sur un terrain appartenant à la congrégation, d'une agence de téléphonie semi-publique (*telecentro*) avec des conditions d'accès spécifiques pour les enfants du quartier.

**Réalisation :** La congrégation a proposé une mise à disposition de son terrain à un entrepreneur sélectionné par *Telecom* pour ouvrir un *Telecentro* dans le quartier. Ce centre est ouvert 24h, sur 24h, équipé d'Internet et de téléphones semi-publics. Internet est gratuit d'accès pour les enfants scolarisés du quartier (jusqu'à un certain seuil horaire). En guise de location, l'opérateur rétribue la congrégation par un petit pourcentage sur les bénéfices son activité. Par ailleurs, la construction du centre a mobilisé de la main d'oeuvre du quartier (maçons) et a été l'occasion d'une donation de dix ordinateurs pc de l'entreprise aux écoles.

**Résultat :** Le centre permet un bien meilleur accès au téléphone pour les habitants du quartier (pas de dégradation des équipements) et un accès à Internet pour les plus jeunes. Par ailleurs, la dégradation de l'équipement téléphonique dans la gare routière a sensiblement diminué.

Schéma 7 – Le projet de telecentro dans la Villa 31



Source : Journal de terrain, 2003

Source : élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, mai 2003

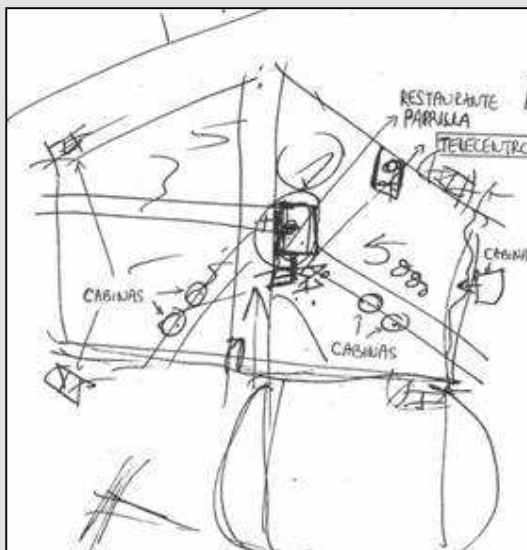
Il existe aussi, à l'inverse, de nombreux projets ayant échoué, du fait, par exemple, des problèmes de violence dans les quartiers. Les conséquences d'un tel échec ne sont subies que par les habitants (qui n'ont plus d'accès aux cabines téléphoniques) puisque l'entreprise, en retirant les cabines, évite tout type de difficulté liée à la gestion du service : dans le pire des cas, elle fait le choix d'un léger manque à gagner. Nous avons précisé précédemment que dans une telle situation, elle est autorisée de manière implicite par le régulateur à ne pas respecter les normes d'accès à la téléphonie publique et à déplacer - voire même fermer - des cabines à son gré. Elle ne subit aucune sanction, malgré l'enfreinte portée aux dispositions légales.

#### Encadré 27 - Le cas du quartier « Chacarita », San Martín (bidonville)

**Contexte :** Il s'agit d'un bidonville de taille moyenne au nord-ouest de l'agglomération de Buenos Aires (municipalité de San Martín). Il est traversé par une rue principale bitumée, séparant le quartier en deux zones parcourues de *pasillos* (couloirs en terre). Cette rue est l'artère principale du quartier et compte quelques petits commerces, de même que le centre d'accueil de l'ONG *Cáritas*. Ce quartier est dirigé par les supporters de l'équipe de football « Chacarita » (d'où le nom du quartier). Le *puntero* (chef du quartier) a ouvert un restaurant sur la rue principale, de même qu'un petit *Telecentro*, au nom d'une SARL. Le quartier est par ailleurs équipé de cabines doubles de téléphonie publique.

**Problème :** L'entreprise a constaté une dégradation systématique des cabines au sein et à proximité du quartier. Deux responsables opérationnels de la zone se sont donc rendus sur place pour comprendre la situation. Ils ont constaté que les dégradations étaient le fait de l'entourage du *puntero*, soucieux de la bonne rentabilité de son *Telecentro*. En mettant régulièrement à sac les cabines dans la rue, le *puntero* s'assurait que les habitants du quartier, désireux de passer une communication téléphonique se rendraient au *Telecentro*.

Schéma 8 – Quartier « Chacarita », San Martín



Source : journal de terrain, 2003

**Réalisation :** L'entreprise a donc décidé la suppression totale, tolérée par le régulateur, de la téléphonie publique dans cette zone afin de ne plus avoir à supporter les coûts de réparation et de maintenance des cabines, qui n'étaient, par ailleurs, jamais récupérés du fait du vol des monnaies dans les appareils.

**Résultat :** le quartier entier se trouve désormais privé du service téléphonique puisque toutes les cabines ont été supprimées et que le gérant du *Telecentro* a disparu du fait d'un retournement de situation au sein des supporters de « Chacarita » mettant en cause sa légitimité de chef du quartier.

« Il n'y a plus de téléphones dans le quartier. Pourquoi ? Qui à par lui [le puntero] pourrait se permettre d'ouvrir un centre d'appel ? Telecom Argentina a un montant de facturation global très important, alors un petit *Telecentro* comme ça, on s'en fout, ils peuvent y mettre le feu, les gens peuvent rester sans téléphone, l'entreprise, elle s'en fout. Ici, dans le quartier, pour vous donner un ordre d'idée, il y a environ 5000 habitants. Si ni ces 5000 personnes ni la police ne sont capables d'arrêter ces sauvages, ce n'est pas Telecom qui va s'en charger quand même ! L'entreprise n'a pas à se mêler des problèmes dans la jungle de ces quartiers ».

Telecom Argentina –Unité opérationnelle de Buenos Aires (26/03/03)

Source : élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, mai 2003

Pour que des projets de développement puissent se réaliser dans le secteur de télécommunications, il semble nécessaire que soient réunis de nombreux critères : forte demande des clients et engagement personnel dans le projet, rentabilité garantie, sécurité assurée, pas de risque technique, financier ou commercial pour l'entreprise. Les expériences ou projets isolés de téléphonie dans les quartiers *carenciados* de l'agglomération de Buenos Aires semblent relativement anecdotiques. Ils sont le reflet d'un manque de volonté total de la part des autorités publiques et de la part des opérateurs privés d'organiser un accès universel au service.

## Conclusion du chapitre 6

Le cas du secteur de télécommunications, s'il n'apporte pas beaucoup d'éléments en termes de stratégies de développement et de professionnalisation des acteurs en matière de développement, est néanmoins très intéressant à étudier puisqu'il permet de comprendre les interactions et les divergences entre discours et pratiques de la gestion du service.

L'entreprise qui voit dans le développement une opportunité commerciale devra travailler à la coopération avec l'Etat argentin pour obtenir un appui dans une perspective de développement de la société. Dans la pratique, cet appui peut prendre plusieurs formes : engagement par contrat d'une municipalité à participer à un projet, appui de la part du secrétariat aux Travaux publics ou à l'Action sociale, etc.

En revanche, et c'est ce que permet de mettre en évidence le cas du secteur des télécommunications, le développement n'existe pas si l'entreprise n'y voit pas de perspective de marché. Les autres acteurs du développement ne sont pas suffisamment organisés et ne font pas suffisamment pression sur les entreprises pour leur imposer la prise en compte des quartiers défavorisés dans les stratégies gestionnaires.

L'exemple du secteur des télécommunications permet de poser la question théorique du retrait de l'Etat au moment de la nécessaire prise de décision pour la communauté, il permet de s'interroger sur les limites d'une vision du développement durable uniquement portée par la stratégie d'entreprise. La question qui se pose alors est : le développement durable est-il possible au-delà de la définition stratégique d'une entreprise ?





## Conclusion de la deuxième partie

L'analyse des stratégies adoptées par chaque opérateur permet une lecture singulière, d'une part, du degré de motivation des acteurs en présence à mettre en place, ou non, des projets adaptés au contexte particulier des quartiers *carenciados*, et, d'autre part, des temporalités définies *a priori* pour le déroulement des projets, laissant présager de la durabilité des solutions apportées. Pour autant, elle ne permet pas de conclure sur la pondération de chacun des éléments structurant ces stratégies ni sur ce qui les motive. Dans quelle mesure les différences de stratégies entre les secteurs tiennent-elles :

- Aux caractéristiques techniques de chaque secteur ? Les montants d'investissements et les temporalités qu'implique l'extension des réseaux étant très variables d'un secteur à l'autre,
- À la symbolique de chaque ressource ? L'eau étant perçue comme plus essentielle alors que, paradoxalement, l'électricité est la plus demandée par les quartiers,
- Aux perspectives commerciales de chaque entreprise ? Pour *Aguas Argentinas*, il s'agit d'incorporer de nouveaux clients, pour *Edenor*, il s'agit de récupérer des clients exclus depuis longtemps du cycle commercial et lourdement endettés, pour *Telecom Argentina*, il s'agit de se protéger du vol de matériel,
- Aux modes de tarification ? Dans le secteur de l'eau, la tarification a toujours été redistributive alors que, dans le secteur électrique et dans le secteur des télécommunications, elle a toujours été fonction de la consommation,
- Au coût que représentent les débranchés ? Faible pour *Aguas Argentinas*, entreprise d'eau ayant accès gratuitement à la ressource, très élevée pour *Edenor*, distributrice d'énergie supportant le coût d'achat de la ressource en gros.

L'élaboration des programmes pour raccorder les « débranchés » des services d'eau, d'électricité et de télécommunications est donc un phénomène complexe où viennent se mêler caractéristiques techniques, culture d'entreprise, contexte politique, modes de consommation, relations aux usagers, etc. et dont l'analyse ne pourrait se faire sans une étude plus

approfondie. Cependant, l'analyse présentée ici de l'évolution des pratiques des opérateurs, dans chacune de leurs composantes, permet de s'interroger sur les potentialités d'universalisation d'accès aux services dans l'agglomération.

Une évaluation des programmes développés par chaque entreprise, de même qu'une analyse plus approfondie de la question de l'accès aux services d'eau et d'électricité impliqueraient de réintroduire les notions d'accès *technique* et d'accès *économique*<sup>445</sup> aux services. En effet, dans le secteur de l'eau, l'accès technique est conditionné par les temporalités de l'extension d'un réseau technique « lourd » et se pense à l'horizon 2023 pour la zone de concession, alors que, dans l'électricité et dans les télécommunications, l'accès technique doit être quasi-immédiat, à la demande de l'utilisateur selon les termes contractuels. Dans le secteur électrique, la difficulté réside davantage dans la définition d'un accès économique au service, dans un contexte où les subventions croisées entre catégories d'utilisateurs sont interdites (le tarif doit être le même pour tous les particuliers) et où les plus gros consommateurs domestiques sont les utilisateurs les moins solvables. En ce sens, il n'est pas étonnant de constater que les projets mis en place pour les quartiers défavorisés dans ce secteur proposent un service à deux vitesses.

En fait, les principaux enjeux pour une meilleure desserte des quartiers renvoient à des questions de solidarité territoriale à l'échelle de l'agglomération, cette solidarité passant notamment par les modes de tarification des services et par une régulation efficace. En ce sens, l'interdiction des subventions croisées dans le secteur électrique explique la difficulté de l'entreprise à exercer une politique gestionnaire homogène sur une concession aussi contrastée socio-économiquement, de même que la régulation extrêmement faible dans le secteur des télécommunications explique l'absence totale de préoccupation de desserte universelle. Si les pouvoirs publics souhaitent éviter que se développent des services urbains à deux vitesses, ils devront nécessairement, lors de la renégociation des contrats, prendre en compte cette question. L'interrogation ouverte reste celle de la volonté politique argentine de définir un accès universel aux services de première nécessité.

---

<sup>445</sup> CATENAZZI, Andrea; DA REPRESENTACAO, Natalia. La disputa local al respecto del sentido de la universalidad que orienta las prácticas de la posprivatización de los servicios urbanos. Buenos Aires: UNGS, 2000, 25 p.





### **Partie III : Les ressorts de l'action :**

Evolution des interactions entre acteurs du développement : la construction progressive d'une compétence de coopération.



## Introduction de la troisième partie

A ce stade du développement de la thèse, nous avons présenté les déterminants historiques, économiques et politiques qui ont mené les trois entreprises à s'engager, sous des formes très variées, dans des démarches de « responsabilité sociale ». Nous avons aussi produit une analyse du contexte et du contenu desdites démarches. L'analyse socio-historique et les premiers résultats de l'analyse des discours et des pratiques des opérateurs nous invitent à présent à regarder de plus près les dynamiques à l'œuvre au sein des entreprises et entre acteurs du développement. En effet, l'intérêt de l'approche méthodologique choisie pour cette recherche réside dans la production d'une analyse originale des processus qui sous-tendent l'élaboration et la mise en œuvre des programmes dans les quartiers défavorisés. Dans cette perspective, nous proposons une lecture des réponses formulées par les entreprises au mandat de « responsabilité sociale » par l'analyse de la construction de compétences spécifiques nécessaires à la gestion des services d'eau, d'électricité et de télécommunications dans les quartiers défavorisés.

Comment mener une réflexion sur la compétence ou la construction de compétence(s) des opérateurs dans un tel contexte ? Comment appréhender les processus de « professionnalisation » en matière d'ingénierie sociale à l'œuvre dans les entreprises ? L'exercice par les acteurs de l'art du *muddle through*<sup>446</sup>, que nous traduirons dans cette recherche par « démarche à tâtons », permet au chercheur de suivre la progression de l'édifice *compétence* et d'entrer en détail dans la complexité de l'agencement des facteurs déterminants de la « professionnalisation ». La complexité de la notion de « professionnalisation » est d'abord liée à la multiplicité et à l'imbrication des acceptions de la notion de « profession »<sup>447</sup>. Ainsi, comme le souligne P.M. Menger, la professionnalisation est un processus riche pour l'analyse sociologique puisqu'il se situe au croisement de plusieurs champs de recherche en sociologie<sup>448</sup>. Ainsi, s'intéresser au processus de professionnalisation

---

<sup>446</sup> LINDBLOM, Charles. « The science of "muddling through" ». *Public Administration Review*, printemps 1959, n°19, pp.79-88.

<sup>447</sup> Dubar et Tripiet en distinguent quatre principales : la profession comme « déclaration » (identité professionnelle), comme « emploi » (classification professionnelle), comme « métier » (spécialisation professionnelle) et comme « fonction » (position professionnelle). A ce propos, voir : DUBAR, Claude ; TRIPIET, Pierre. *Sociologie des professions*. Paris : Armand Colin, 1998, 256 p.

<sup>448</sup> MENGER, Pierre-Michel. « Introduction ». In : MENGER, Pierre-Michel. *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*. Paris : Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2003, 272 p, pp.1-26 (p.2).



permet d'analyser dans un même temps les compétences *en cours de construction* et l'appropriation de ces compétences par les acteurs à la recherche d'une légitimité politique. Si nous adoptons l'analyse que A. Abbott fait des professions « qui aspirent à se développer, s'emparant de telle ou telle sphère de travail qu'elles transforment ensuite en « juridiction » au moyen de savoirs professionnels et de revendications destinées à obtenir une légitimité auprès des pouvoirs publics »<sup>449</sup>, nous pouvons ainsi saisir l'enjeu d'une approche de la « responsabilité sociale des entreprises » par une analyse des processus de « professionnalisation » en ingénierie sociale.

A l'instar de J.M. Grando et E. Sulzer, nous considérons, dans une telle perspective, que (i) « l'objet profession [...] représente un fait social qui appelle analyse »<sup>450</sup> et que (ii) « l'expertise, qui constitue [...] une forme de technicité (en ce qu'elle est une maîtrise), est un élément fondamental de la définition sociologique des professions »<sup>451</sup>. En effet, l'analyse des processus de professionnalisation, dans le cas des entreprises de services urbains à Buenos Aires, doit passer par l'étude du renouveau de la relation de service dans le cadre spécifique de la gestion dans les quartiers *carenciados* mais ne peut s'y limiter. Elle appelle une étude approfondie des démarches suivies par les entreprises et, dans cette perspective, elle invite à un double repérage : un repérage des « registres de technicité »<sup>452</sup> déployés, d'une part, et un repérage des réponses ou de l'« acceptabilité » sociale et politique qu'elles suscitent, d'autre part.

La troisième partie de cette thèse suivra ce développement. Dans un premier temps, nous analyserons la construction, chez les opérateurs, des compétences nécessaires au travail dans les quartiers *carenciados*, puis, dans un second temps, nous chercherons à identifier les réponses politiques aux projets mis en place et les processus de légitimation desdites compétences dans le cadre d'une analyse des phénomènes de « coopération » entre les acteurs du champ.

<sup>449</sup> ABBOTT, Andrew. « Ecologies liées : à propos du système des professions », pp.29-50 .In : MENDER, Pierre-Michel. *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*. Paris : Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2003, 272 p. (p.29)

<sup>450</sup> GRANDO, Jean-Marc ; SULZER, Emmanuel. « Professionnalisation des activités de service et registres de technicité ». In : MENDER, Pierre-Michel. *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*. Paris : Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2003, 272 p, pp. 145-160 (p.147)

<sup>451</sup> GRANDO, SULZER, 2003. *Op.Cit.* (p.149)

<sup>452</sup> GRANDO, SULZER, 2003. *Op.Cit.* (p.150)





## Chapitre 7 :

# Les opérateurs à la recherche d’une « professionnalisation » en ingénierie sociale ?

### Plan du chapitre

#### INTRODUCTION DU CHAPITRE 7

#### 1. LES QUARTIERS *CARENCIADOS* « CLIENTS » : LES NOUVEAUX PARADIGMES DE LA RELATION DE SERVICE

##### *1.1. Les spécificités d’un nouveau segment de clients*

1.1.1. Le cadre général du renouveau de la relation de service

1.1.2. La spécificité de la relation de service avec les quartiers *carenciados*

##### *1.2. Des déclinaisons contrastées de la notion de clients carenciados*

1.2.1. AASA: la stabilisation progressive d’une typologie pour les quartiers *carenciados*

1.2.2. *Edenor* : un découpage « arrangeant » du segment commercial *carenciado*

1.2.3. *Telecom Argentina* : la négation organisationnelle des quartiers défavorisés

##### *1.3. Les effets de la subjectivité des opérateurs sur une relation de service à construire*

#### 2. LES MOYENS DE LA REORGANISATION EN INTERNE : MANDAT ET COMPETENCE DES AGENCEMENTS

##### ORGANISATIONNELS A L’ŒUVRE

##### *2.1. Organisation et ressources mobilisées par les opérateurs*

2.1.1. Mobilisation de concepts et stratégies gestionnaires à l’œuvre : la nature du *mandement*

2.1.2. Les moyens de l’organisation interne : mobilisation des ressources humaines, matérielles et symboliques :

l’agencement organisationnel comme *composite*

2.1.2.1. *Marketing Social (Edenor)* : un composite de ressources limitées

2.1.2.2. *Desarrollo de la comunidad* : un composite « boule de neige »

##### *2.2. Les outils de la « professionnalisation » : formation professionnelle, méthodologie d’intervention, modèle de gestion, capitalisation*

2.2.1. La formation professionnelle : la modalité participative comme clé de réussite ?

2.2.1.1. Chez *Telecom Argentina* : la formation comme négation d’une recherche de professionnalisme en matière d’ingénierie sociale

2.2.1.2. Chez *Aguas Argentinas* : la formation comme tremplin vers la professionnalisation

2.2.1.3. La formation « Développement » chez *Edenor* : une activité récréative

2.2.2. Méthodologie d’intervention sociale et modèle de gestion : « Le mandataire *fait* »

2.2.3. La capitalisation des expériences : « le mandataire *fait et dit* »

2.2.3.1. AASA : le *traçage* des expériences comme principe d’action

2.2.3.2. *Edenor* : la capitalisation *a minima*

#### 3. CARACTERISATION DES MODES DE GESTION « QUARTIERS *CARENCIADOS* » DES OPERATEURS

##### *3.1. La gestion par les compétences : un cadre théorique pour la démarche « à tâtons » ?*

##### *3.2. Analyse comparée des trois secteurs à partir du concept de gestion par les compétences*

#### CONCLUSION DU CHAPITRE 7



## Introduction du chapitre 7

Les projets mis en place par les opérateurs de services urbains dans les quartiers *carenciados* de l’agglomération ont ouvert une nouvelle voie, d’une part, aux préoccupations et aux pratiques gestionnaires des entreprises, et d’autre part, aux usages et perspectives de desserte en service dans les quartiers concernés. Si ces programmes s’inscrivent dans un contexte socio-historique et dans un dispositif discursif et juridico-légal très particuliers, qui les encadrent et les contraignent à la fois, ils n’en demeurent pas moins qu’ils restent très empreints des stratégies et modalités gestionnaires déclinées de manière très contrastée par les trois opérateurs.

La plupart des analyses sociologiques, urbanistiques, anthropologiques ou économiques relatives à l’étude des services urbains dans les quartiers défavorisés tendent à considérer les projets des opérateurs comme des données plus ou moins stabilisées mais de toute évidence, présentées comme extérieures et non discutables. Mobiliser les champs de la sociologie du travail et de la gestion prend ici tout son sens puisqu’en décortiquant les motivations et les pratiques des opérateurs, en essayant d’entrer dans la « boîte noire » que constituent leurs choix opérationnels, et en les confrontant à l’environnement sociétal, politico-institutionnel, discursif, économique-financier, on tente alors de rendre intelligibles leurs actions et d’en tirer certaines conclusions quant aux perspectives d’efficacité et de durabilité des programmes engagés.

Dans cette perspective, nous nous proposons ici d’analyser les ressorts des changements organisationnels, des phénomènes d’apprentissage et de construction de compétence(s) collective(s) qui traversent la vie des entreprises depuis qu’elles s’intéressent à la question des quartiers défavorisés. L’analyse des outils mobilisés par les opérateurs pour travailler avec les quartiers *carenciados* (cartographies, typologies, formations, etc.) nous permettra d’appréhender le mouvement de professionnalisation des entreprises vers le métier « d’ingénieur social » qu’elles cherchent à intégrer, faute de politiques sociales coercitives pour encadrer leur action.

## 1. Les quartiers *carenciados* « clients » : les nouveaux paradigmes de la relation de service

Dans un contexte d'action donné, tout changement s'accompagne, pour les acteurs impliqués, de nécessaires redéfinitions intrinsèques et ajustements au nouveau système de repères. Dans le cas de la rencontre du secteur privé et des quartiers défavorisés, la nouveauté, pour le secteur privé, a été de travailler auprès d'un public différent des clients traditionnels : bien que moins solvables, ces clients ont de fortes attentes accentuées par une nécessité vitale de connexion au réseau et par les problèmes d'illégalité (identité, occupation des terres, etc.). Pour les quartiers défavorisés, la nouveauté repose sur la confrontation avec une logique de fonctionnement – celle du profit commercial – totalement différente de celles rencontrées précédemment. Afin que les projets entrepris par les grands groupes pour la connexion des quartiers défavorisés aux réseaux urbains puissent être efficaces et durables et jouer un effet de levier pour le développement des quartiers, un ajustement mutuel des logiques de fonctionnement de chacun des acteurs doit être opéré. Cet ajustement nécessite un fort travail de définition de la part des acteurs. La réussite des projets entrepris se heurte cependant à la lenteur des processus d'adaptation et aux difficultés des acteurs à redéfinir leurs logiques d'action.

### 1.1. Les spécificités d'un nouveau segment de clients

Le point de vue adopté dans ce travail de recherche s'attache à comprendre les logiques de fonctionnement des entreprises en empruntant les grilles de lectures que proposent la sociologie du travail ou les sciences de gestion<sup>453</sup>. Il ne s'agit pas de dresser un panorama général des effets de la privatisation des services urbains sur les usages dans les quartiers défavorisés. Au contraire, l'analyse se concentre sur la nature des bouleversements organisationnels qu'ont connus les opérateurs de services urbains au moment de mettre en place une gestion adaptée aux quartiers défavorisés, dans le cadre plus général des transformations nées des privatisations des services.

#### 1.1.1. Le cadre général du renouveau de la relation de service

Au début des années 1990, la privatisation ou mise sous régime de concession de la plupart des grands secteurs économiques argentins a totalement bouleversé le fonctionnement antérieur des

---

<sup>453</sup> En particulier les analyses de la *gestion par les compétences*, de la *professionnalisation* et de la *coopération*. Nous expliciterons dans les prochains chapitres le positionnement de cette recherche à la lumière des travaux menés dans ces différents champs de recherche.

entreprises de ces secteurs. Nous avons évoqué, par exemple, les très fortes réductions d’effectifs dans les structures au moment du passage du « public » au « privé ».

Selon les secteurs, les négociations avec les syndicats se sont déroulées de manière plus ou moins consensuelle<sup>454</sup>. De nombreuses et « généreuses » primes au départ ont été distribuées. De même, des incitations aux départs en préretraite ont permis d’externaliser une grande partie des activités et des participations au capital de l’entreprise ont été proposées aux salariés restant en activité (10% du capital au départ)<sup>455</sup>. Au nom de l’efficacité et du redressement de situations antérieures déficientes, les nouvelles entreprises privées de services urbains ont engagé une série de mesures relativement spectaculaires, appuyées par l’émission de décrets présidentiels instaurant brutalement de nouvelles modalités de gestion du personnel au nom de la flexibilisation du travail. Certaines entreprises, comme *Telecom Argentina*, ont largement appuyé leur nouvelle politique managériale sur ces décrets : augmentation du temps de travail, flexibilisation des horaires, facilitation de l’usage des heures supplémentaires, introduction de coefficients variables dans les salaires, etc.

Cette profonde transformation des relations sociales au sein des entreprises s’est caractérisée par l’introduction, brutale ou progressive selon les cas, d’une logique de compétitivité et de concurrence. L’ensemble des stratégies des entreprises pendant cette période a, en effet, visé à moderniser les outils de production, à former le personnel aux nouvelles exigences techniques, commerciales et managériales, et à introduire de nouveaux concepts managériaux, comme autant de marques de la « modernité » de l’organisation : primes variables, évaluation des compétences et de la performance, formation en leadership, etc.<sup>456</sup>.

Dans un tel contexte, la recherche d’une « orientation client » des activités, affichée dans un discours omniprésent de passage d’une logique « usager » à une logique « client » dans les

---

<sup>454</sup> Dans le secteur de l’eau, les syndicats ont participé au processus de définition de la nouvelle donne et ont accompagné la négociation tout au long du processus en exigeant que soient respectées certaines conditions. En revanche, dans le secteur des Communications, les négociations ont été le fruit d’une brutale rupture entre direction et syndicats, se soldant par le licenciement des salariés syndiqués trop revendicatifs. La négociation avec une branche dissidente du syndicat a permis la signature d’un accord prévoyant des conditions extrêmement désavantageuses pour les salariés, en contrepartie d’avantages négociés et d’une *coima* (malversation) désormais historique.

<sup>455</sup> Dans certains cas, ils ont eu, plus tard, la possibilité de les revendre, ce qui explique que, chez *Telecom Argentina*, par exemple, la participation des salariés ne s’élève désormais qu’à 4.68% du capital. En revanche, chez *Edenor* et chez *Aguas Argentinas*, elle demeure de 10%.

<sup>456</sup> La mise en place de ces nouveaux concepts managériaux a été facilitée par un profil commun aux nouveaux cadres dirigeants des entreprises privatisées, formés ensemble, pour la plupart, dans des universités nord-américaines.



premières années de gestion, a poussé les entreprises à s'intéresser aux destinataires des services et à initier un dialogue avec eux<sup>457</sup>. En effet, à partir de ce tournant, les clients allaient pouvoir dicter leurs exigences, opérer des choix entre fournisseurs – dans le cas de marchés concurrentiels –, ou encore sanctionner le prestataire selon la qualité du produit proposé.

#### Encadré 28 - Les discours de l' « orientation client » chez *Telecom Argentina*

**1991 :** « Nous clôturons ce premier exercice satisfaits et préoccupés [...] préoccupés parce que nous devons débureaucratiser toutes les structures de Telecom Argentina pour atteindre une gestion agile, efficace et concurrentielle afin de permettre l'expansion du réseau [...] Notre objectif est de positionner Telecom dans des niveaux comparables aux meilleures entreprises mondiales de téléphonie et nous sommes convaincus que nous disposons des ressources humaines, techniques et financières pour relever ce défi »

**1992 :** « Au-delà des résultats chiffrés, l'aspect le plus significatif pour cette année a certainement été le changement de mentalité que tous les employés, à tous les niveaux, ont engagé : le client comme objectif et priorité numéro 1 ».

**1993 :** « Notre objectif reste: un meilleur service au client et une excellence en termes de qualité de service ».

**1995 :** « L'une des modifications les plus importantes de cette année a été la mise en place d'une nouvelle structure tendant à la décentralisation des fonctions auparavant gérées par zones géographiques et intégrant désormais un schéma de business unit, défini par type de clients afin d'administrer biens et services au plus près des clients, avec un meilleur niveau de compétitivité [...] ».

**1996 :** « Nous pouvons affirmer qu'au cours de cet exercice nous avons réalisé d'importants progrès dans la perspective de nous positionner efficacement et d'affronter avec succès le futur scénario concurrentiel, en fidélisant nos clients grâce à une bonne qualité de service ».

**1997 :** « En seulement sept ans, le groupe Telecom a réussi une profonde reconversion du secteur en optimisant le service au client, en changeant le concept d'usager pour celui de client et en apportant une véritable amélioration dans la qualité de vie des argentins ».

Source : élaboration par l'auteur à partir des lettres aux actionnaires, memorias y balances (Telecom Argentina) 1991-1997

#### Encadré 29 - Les discours de l' « orientation client » chez *Edenor*

**1993 :** « Comme nous l'avions anticipé, cet exercice a impliqué une tâche ardue de reconstruction, autant du point de vue matériel que dans la mentalité des clients et des employés ».

**1994 :** « Nous allons vers un service de plus en plus dérégulé, fortement concurrentiel, où les consommateurs ont un rôle central. Dans cette perspective, 40% du marché d'Edenor viennent d'être dérégulés ce qui signifie que les clients de ce segment possèdent désormais différentes options pour leur approvisionnement. Nous devons traiter chacun selon ses besoins et ajuster les conditions au service que nous proposons ».

**1995 :** « L'amélioration de la qualité de vie de la population qui habite dans notre zone de concession a été une préoccupation constante de notre entreprise. Pour cela, les clients sont les principaux destinataires des efforts techniques, économiques et gestionnaires qu'Edenor déploie depuis 1992 ».

**1997 :** « Quand nous avons commencé nos activités il y a un peu plus de cinq ans, nous avons proposé de faire d'Edenor, dans le contexte argentin, une entreprise de services publics rentable, orientée clients et avec des prestations de haut niveau. Aujourd'hui, nous pouvons affirmer que nous avons réussi ».

Source : élaboration par l'auteur à partir des lettres aux actionnaires, memorias y balances (Edenor) 1992-1997

<sup>457</sup> Ce processus n'est, bien évidemment, pas propre au cas argentin. A propos du tournant de la politique clientèle de la Lyonnaise des Eaux en France, voir : PFLIEGER, Géraldine. « Lyonnaise des Eaux : le tournant de la politique clientèle. Entretien avec Jean-Luc Trancart ». *Flux*, octobre-décembre 2001, n°46, p.61-69.

**Encadré 30 - Les discours de l’ « orientation client » chez Aguas Argentinas**

**1994 :** « Avec l’ouverture des agences régionales décentralisées, Aguas Argentinas démontre son engagement à porter une attention plus personnalisée et efficace au bénéfice de l’ensemble de ses clients ».

**1995 :** « L’entreprise s’est réorganisée selon ce qui était prévu afin d’être encore plus proche de ses clients et de pouvoir leur fournir, de cette manière, un service de la qualité qu’ils méritent ».

**1996 :** « Les résultats obtenus chaque jour ont été la conséquence de la volonté et des compétences orientées vers un objectif intégrateur et basique : offrir chaque jour un meilleur service à de plus en plus de clients ».

Source : élaboration par l’auteur à partir des lettres aux actionnaires, memorias y balances (Aguas Argentinas) 1994-1996

Ainsi, les entreprises ont cherché, au niveau stratégique comme au niveau opérationnel, à mettre en place des outils facilitant une remontée « bottom-up » des exigences du marché. Dans cette perspective, ont été mis en place des outils permettant de travailler à l’intégration de la figure du client dans l’organisation : des indicateurs de satisfaction des clients (enquêtes régulières), des formations en interne pour améliorer la relation de service (communication, formations commerciales, etc.), une réorganisation matricielle des entreprises (des directions régionales ou sectorielles, attachées à des « zones » géographiques, croisées à des directions opérationnelles : particuliers, entreprises, grands clients). La stratégie sous-jacente de cette logique était directement liée à un souci d’agir au plus près des motivations de consommation : adhérer parfaitement aux fluctuations du marché, pouvoir conserver ses clients, savoir leur proposer de nouveaux services en adéquation avec leurs attentes, étendre ses marchés à de nouvelles cibles, etc. Cette nouvelle place accordée à la relation de service s’est accompagnée d’une vaste politique de flexibilisation de l’organisation, particulièrement complexe à mettre en œuvre dans des grandes organisations où la figure du client avait bien du mal à supplanter celle de l’usager.

Il est évident que la nature du changement engagé a été très variable d’un secteur à l’autre puisque, d’une part, les marchés y sont plus ou moins concurrentiels et que, d’autre part, les services proposés y sont plus ou moins différenciables ou substituables. Dans les télécommunications par exemple, l’offre de services différenciés est bien plus adaptée aux contraintes et innovations techniques que dans le secteur de l’eau. Cette priorité accordée à la relation de service s’est cependant retrouvée dans les axes stratégiques de toutes les entreprises au début des années 1990, telle la condition *sine qua non* de sortie du modèle déficient de gestion publique qui prévalait jusque là.

S’il est possible d’identifier très clairement un discours et une organisation des entreprises visant à l’intégration de la figure du client dans l’organisation, il est néanmoins plus délicat

d’en établir une évaluation dans la pratique. En effet, de nombreux projets ont permis d’amorcer un tournant, mais il demeure aujourd’hui des paradoxes qui viennent entacher l’image volontariste des entreprises. Si nous prenons l’exemple de *Telecom Argentina*, l’entreprise a mis en place, sous l’égide de la direction des Ressources Humaines, de nombreux outils et projets encourageant les salariés à faire remonter l’information (logique *bottom-up*), à adopter des compétences nécessaires pour la compréhension des marchés (prospective, relation de service), à travailler en équipe, etc. Cependant, de nombreuses études<sup>458</sup> sur les conditions de travail des salariés en contact direct avec le client<sup>459</sup> montrent, d’une part, l’extrême précarité de leur statut (contrats précaires, stages, faibles rémunérations, etc.) et d’autre part, la pression continue qu’ils connaissent dans l’exercice de leur activité : stress important, système d’évaluation extrêmement exigeant et compétitif, tenue d’objectifs à respecter qui empêche un contact approfondi avec le client. Cette situation laisse à penser que l’entreprise a préféré donner la priorité à une image d’assistance commerciale de haut standard, plutôt qu’à la mise en pratique d’une véritable relation de service. Cette idée se retrouve dans la plupart des discours des personnels commerciaux interrogés. En effet, ils constatent tous une pression excessive dans leur situation de travail alors que, par ailleurs, ils sont présentés par l’entreprise comme le pivot d’une stratégie de relation de service renouvelée. Ce phénomène a également été constaté dans le secteur de l’eau et de l’assainissement et de l’énergie électrique, et ce malgré l’exercice d’une activité non concurrentielle.

#### 1.1.2. La spécificité de la relation de service avec les quartiers *carenciados*

La question sensible de la gestion des services dans les quartiers défavorisés est venue compliquer la réorganisation des entreprises en interne. Effectivement, les opérateurs, exprimant déjà des difficultés à mettre en oeuvre une relation de service satisfaisante avec les clients traditionnels, ont été confrontés à un défi d’un nouveau type : celui d’intégrer les populations vivant dans des quartiers défavorisés à l’éventail de leur clientèle traditionnelle.

En quoi les habitants des quartiers défavorisés posent-ils un problème de gestion particulier ? De quelle manière la relation de service peut-elle s’en trouver modifiée ? Il existe tout un

---

<sup>458</sup> Parmi lesquelles : NEFFA, Julio César (coord.). *Telegestión: su impacto en la salud de los trabajadores*. Buenos Aires: FOEESITRA, Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE, 2001, 210 p.; BOTTON, Sarah. « Les opérateurs du 112 face au dispositif RH chez *Telecom Argentina* ». Document de travail de l’auteur. Novembre 2001.

<sup>459</sup> Chez *Telecom Argentina*, les agences commerciales ayant toutes été fermées progressivement –autre paradoxe- il s’agit des opérateurs des services téléphoniques de renseignement - le 110 - et d’assistance commerciale – le 112 – et non de salariés en contact « direct » (agence) avec le client.

faisceau d’explications possibles pouvant être avancées par les entreprises pour justifier la difficulté d’organiser le service pour ce nouveau segment de clients, voire pour légitimer l’absence de planification dans cette perspective.

En premier lieu, comme nous l’avons évoqué dans les chapitres précédents, les contrats de concession ne stipulent aucune disposition particulière pour ce segment de la population. Dans le secteur de l’eau, le contrat, qui prétend pourtant à l’universalité, exclut *de facto* deux types de quartiers défavorisés : les bidonvilles (puisqu’ils ne disposent pas de trame urbaine permettant le déploiement des réseaux) et les grands ensembles (considérés comme un seul client pour l’entreprise, la gestion des réseaux internes étant déléguée aux municipalités). Dans le secteur électrique, le contrat stipule que l’opérateur doit être en mesure de répondre à n’importe quelle demande émanant d’un habitant du territoire de concession. Dans le secteur des télécommunications, le contrat prévoit (sur la moitié du territoire national) une expansion planifiée des réseaux afin que chaque client puisse être en mesure de se connecter, s’il le souhaite. Le flou des contrats quant à la question des quartiers défavorisés - outre qu’il implique nécessairement des politiques gestionnaires volontaristes de la part des opérateurs s’ils veulent apporter le service dans ces quartiers - pose un sérieux problème concernant le partage des responsabilités. Dans le secteur de l’eau, si l’opérateur considère que sont réunies les conditions opérationnelles nécessaires (faisabilité technique et sociale) et prévoit de desservir en eau potable un quartier de type bidonville et si, par ailleurs, la municipalité a prévu l’éradication de ce même quartier - même des années auparavant sans qu’aucune action n’ait réellement été entreprise - rien dans les textes ne permet aux acteurs d’arbitrer. Dans la pratique, l’opérateur ne prendra aucune décision tant que la municipalité n’aura pas donné son accord mais le contrat de concession, signé entre l’Etat fédéral et l’opérateur ne prévoit aucune compétence décisionnelle pour le niveau municipal.

Dans ce contexte ambigu, s’ajoute une difficulté supplémentaire pour l’opérateur : celle de la configuration topographique et urbanistique de certains quartiers, surtout de type bidonville. L’enchevêtrement de passages étroits dans la plupart des bidonvilles ne permet pas le déploiement de réseaux, qui nécessite un tracé urbanistique clair, surtout dans le secteur de l’eau. Signalons aussi, et c’est le cas du bidonville de La Cava<sup>460</sup> dans la municipalité de San Isidro, une difficulté supplémentaire si les niveaux topographiques du quartier sont trop

---

<sup>460</sup> Construit dans une cuvette, ancien terrain d’extraction de minéraux.

contrastés. A nouveau, l’opérateur se heurte à la question du partage des responsabilités, l’ouverture de rues et le nivellement des terrains étant du ressort de la responsabilité municipale.

Les opérateurs privés de services urbains ont, par ailleurs, dû faire face à une aporie d’un nouveau type : certains des habitants des quartiers défavorisés ne disposent pas de titre de propriété ou de contrat de location, ni même parfois de justificatif d’identité. Dans la perspective d’une desserte domiciliaire du service, à quel nom attribuer le contrat ? Comment organiser le service dans le cadre de statuts domaniaux irréguliers ? Comment éviter les confusions ? Ceci pouvant même s’étendre à d’autres questions : comment déterminer les adresses si les rues ne portent pas de nom et que les lots ne sont pas clairement identifiés ? Comment distribuer les factures ?

Outre ces considérations contractuelles, techniques et juridiques, se pose la question très sensible de la précarité de ces quartiers en termes sanitaires et sociaux. Malgré toutes les difficultés à organiser le service dans un tel contexte, il ne faut pas perdre de vue que ce sont d’abord les habitants des quartiers défavorisés qui ont besoin des services de base (surtout : l’eau, l’assainissement et l’électricité). Ceci pourrait présenter une motivation forte pour l’opérateur puisqu’il obtient ainsi la garantie d’un niveau de demande - et donc d’une motivation à obtenir le service - extrêmement élevés auprès de ce segment de client. Ce besoin social fort, garantie de l’existence d’un véritable « marché » potentiel pour l’opérateur, est cependant freiné par des préjugés très forts concernant, dont les principaux sont la dangerosité et l’insécurité dans certains quartiers et la faible capacité de paiement des ménages concernés.

Le problème de la capacité de paiement semble être l’argument ultime des détracteurs des projets au sein des entreprises. Comment s’intéresser à ce nouveau segment de clients, s’il semble *a priori* non rentable ? En effet, dans une organisation où la logique d’action est celle du profit, la diversification de l’offre ou des marchés doit pouvoir se justifier économiquement auprès des décideurs. Bien entendu, un autre élément pèse fortement dans la balance : celui de la nature du service. Fournir de l’eau ou de l’électricité (et éventuellement des télécommunications) relève, certes, d’une logique de profit, mais également d’une logique d’équilibre sanitaire et social. La difficulté que connaissent les opérateurs privés de services essentiels à faire la part des choses entre logique de profit et logique sanitaire et sociale vient certainement du silence des autorités publiques sur ce point, pourtant censées défendre l’intérêt

général et définir des politiques sociales. On peut cependant interroger la pertinence d’un tel dilemme dans le cadre théorique d’un partage clair des rôles : une entreprise à la recherche du profit et un acteur public défendant l’intérêt général. *In fine*, ce qui compterait alors pour l’opérateur serait davantage la volonté de paiement des futurs clients et leur motivation à être intégrés à la politique commerciale de l’entreprise. La question des faibles capacités de paiement serait alors considérée comme une donnée extérieure pour l’entreprise, devant être intégrée aux calculs d’équilibre global de la concession et résolue par la recherche de solutions tarifaires adaptées. Il convient de rappeler, par ailleurs, que personne ne pouvant vivre sans eau ni sans électricité, les exclus des réseaux<sup>461</sup> peuvent représenter un coût important pour les opérateurs, en particulier s’ils s’approvisionnent pas fraude. Pour les entreprises, la question de la rentabilité de la desserte des quartiers défavorisés ne se résume donc pas à : « Avons-nous intérêt à nous aventurer dans la conquête d’un nouveau segment de clients ? » mais plutôt : « Pouvons nous envisager des solutions adaptées qui permettent l’accès aux services de base pour les populations démunies tout en recherchant un équilibre gestionnaire entre risque et opportunité commerciale ? ». Les opérateurs ont très vite compris qu’ils ne pouvaient pas se permettre d’ignorer la question des quartiers défavorisés puisqu’ils y perdaient en termes de qualité de service (contamination), en termes financier (fraudes), en termes politiques (conflits) et en termes d’image.

Si toutes les raisons que nous venons d’exposer viennent, certes, compliquer la relation de service et la mise en place des programmes, la pratique de terrain a montré qu’elles pouvaient toutes être dépassées. Les opérateurs ont engagé des actions dans les quartiers défavorisés malgré le flou contractuel ; ils ont négocié avec les municipalités pour des interventions ponctuelles ; ils ont signé des contrats malgré des statuts domaniaux irréguliers et co-décidé avec les habitants des quartiers des noms des rues, des modes alternatifs de distribution des factures. Ils se sont également organisés au mieux pour contourner la dangerosité de certains lieux et, dans le secteur de l’eau, l’opérateur a défini un tarif spécifique pour les quartiers *carenciados*.

Au-delà de tout ce que l’opérateur peut percevoir comme des freins à une gestion fluide et institutionnalisée, la mise en place et la durabilité des programmes de desserte des quartiers

---

<sup>461</sup> Pour un développement à ce sujet, voir : BOTTON, Sarah. « Les débranchés des réseaux urbains d’eau et d’électricité à Buenos Aires: opportunité commerciale ou risque pour les opérateurs? ». *Flux*, avril-septembre 2004, n°56/57, pp.27-43.

pauvres se heurtent, en interne, à deux difficultés majeures, certainement plus complexes à dépasser que tous les éléments précédemment évoqués : d’une part, l’acceptation par l’organisation elle-même du bien fondé et de la nécessité d’une telle démarche, en d’autres termes, le fait de reconnaître les habitants des quartiers défavorisés comme des clients potentiels au même titre que les autres – ce que la société argentine dans son ensemble, n’a jamais fait-.

Il s’agit donc, pour les acteurs de l’entreprise (personnels et responsables), de prendre conscience de la nécessité d’adopter de nouveaux paradigmes, que leur société n’a pas encore intégrés ; et d’autre part, la spécialisation de l’entreprise dans le travail de développement. En effet, une simple reconnaissance de la nécessité d’intégrer les programmes de développement dans l’activité de l’entreprise ne suffit pas à programmer une intégration commerciale réussie des quartiers défavorisés de la concession, encore faut-il travailler de manière professionnelle en acquérant des compétences spécifiques et se donner les moyens d’entrer dans un champ d’activité nouveau et complexe. Le travail d’ « ingénieur social » ne s’improvise pas.

#### 1.2. Des déclinaisons contrastées de la notion de clients *carenciados*

Le fait que les opérateurs aient reconnu et identifié les enjeux et les difficultés liés à la gestion du service dans les quartiers défavorisés n’implique pas pour autant qu’il existe un dénominateur commun à tous. Au contraire, gérer le service dans les quartiers *carenciados* prend des significations très variables d’un secteur à l’autre.

Ces différences peuvent être perçues très tôt, à la lecture des concepts et des typologies utilisés par les opérateurs pour définir leur cible de clients. Nous reviendrons plus tard sur l’usage des concepts (« Développement de la communauté » dans le secteur de l’eau, « *Marketing social* » dans le secteur électrique et « quartiers dangereux » dans le secteur des télécommunications) puisqu’ils sont intrinsèquement liés aux pratiques organisationnelles et aux modes de dépendance hiérarchique, analysés par la suite.

Attachons nous pour l’instant à l’étude dynamique des typologies permettant de définir et de catégoriser les quartiers selon les besoins opérationnels de chaque entreprise.

### 1.2.1. AASA: la stabilisation progressive d’une typologie pour les quartiers *carenciados*

Avant la création de l’équipe *Desarrollo de la comunidad*, l’entreprise AASA ne possédait pas de typologie institutionnalisée ni valable pour l’ensemble des quartiers défavorisés de la concession. Chaque unité régionale avait établi des catégories de quartiers en fonction des nécessités opérationnelles auxquelles elles faisaient face. Par exemple, Capital Federal avait répertorié trois catégories de quartiers pauvres : les « villas » (ou bidonvilles), les « conjuntos urbanos » (grands ensembles) et les « conjuntos habitacionales » (grands ensembles plus défavorisés que les précédents). Dans le reste de la concession, on comptait, en revanche, jusqu’à sept catégories de quartiers pauvres.

Un rapport de l’IIED-AL d’avril 1998 intitulé « Relevé intégral des quartiers défavorisés de l’aire de concession » dont l’objectif était de répertorier les quartiers et de jeter les bases d’une homogénéisation des critères typologiques, avait, quant à lui, établi une typologie des quartiers en cinq catégories, censée permettre une utilisation accessible à tous les acteurs de l’entreprise : « villas », « conjuntos », « *carenciados* A, B, C ».

En juillet 1999, le rapport de l’IIED-AL intitulé « participation du secteur privé dans l’eau potable et l’assainissement à Buenos Aires, vers un équilibre des objectifs économiques environnementaux et sociaux » évoque quant à lui, trois catégories de quartiers : « villas miseria », « barrios humildes », « conjuntos habitacionales ».

En décembre 1999, au moment où se crée la première équipe « quartiers défavorisés » (alors composée de deux responsables et quelques référents régionaux) avant même la création de l’unité *Desarrollo de la comunidad*, l’une des premières tâches de l’équipe a été de réfléchir à une typologie définitive des quartiers défavorisés, qui puisse être validée par le régulateur et intégrée au système d’information technique et commercial de l’entreprise. Le travail de définition d’une typologie commune a été l’occasion de réunions fréquentes entre responsables opérationnels et a duré plus de trois mois. L’enjeu était d’obtenir une typologie intelligible et pratique, d’une part, et ne recoupant pas les noms des catégories de quartiers (traditionnels) déjà intégrés au système d’information de l’entreprise, d’autre part. C’est pourquoi, la typologie retenue présente trois catégories nouvelles :

- « barrios de emergencia » (bidonvilles)



- « barrios armados<sup>462</sup> » (grands ensembles)
- « barrios precarios » (quartiers précaires).

Elle correspond, dans une perspective opérationnelle à trois réalités de configuration de quartiers (quartiers à l’habitat précaire à *pasillos*, à rues ouvertes et grands ensembles) qui impliquent des choix techniques différents pour l’opérateur. En aucun cas cette typologie ne prétend présenter une réalité socio-urbanistique de la pauvreté dans l’agglomération. Elle est issue d’une vision technique des possibilités d’extension des réseaux d’eau et d’assainissement dans ces quartiers. C’est une des raisons pour laquelle les sociologues urbains<sup>463</sup> ont tendance à être relativement critiques vis-à-vis des catégories retenues dans l’approche gestionnaire des opérateurs, en particulier, de celle de « quartier précaire » qu’ils considèrent comme une sorte de fourre-tout, certes pratique dans une approche techniciste des projets, mais regroupant des réalités sociales et urbaines trop variées (lotissements populaires, terrains squattés, quartiers traditionnels d’habitat précaire, extension naturelle de la ville, etc.) pour pouvoir être rassemblées au sein d’une même catégorie.

Cette typologie, définie en 1999, a posé les bases de l’action de l’équipe *Desarrollo de la comunidad* dès lors qu’elle a reçu sa validation institutionnelle (elle a été reconnue par le régulateur) et organisationnelle (intégration aux système d’information géographique –APIC- et commercial –SAP- de l’entreprise). Encore en vigueur aujourd’hui et largement diffusée et utilisée dans l’entreprise, elle soulève cependant depuis quelques temps des questionnements concernant, en particulier, l’appellation de la catégorie « barrios armados ». Le double sens de « *armados* » (« structurés » ou « armés ») a parfois porté à confusion du fait du degré de violence pour lequel sont réputés certains quartiers de cette catégorie. Cette confusion s’est accentuée depuis l’adoption du décret provincial sur la sécurité<sup>464</sup> concernant trois des quartiers considérés comme les plus dangereux de l’agglomération (dont deux se trouvent être des grands ensembles) : “Ejército de los Andes” (dit “Fuerte Apache”, municipalité de Tres de Febrero), “Presidente Sarmiento” (dit “Carlos Gardel”, municipalité de Morón), “La Cava”, (bidonville, municipalité de San Isidro).

---

<sup>462</sup> « Armados » au sens de structurés, équipés, organisés et non au sens de « armés ».

<sup>463</sup> Comme A. Catenazzi ou C. Cravino, par exemple.

<sup>464</sup> Accord du 22 janvier 2004 signé entre le ministère de la justice, de la sécurité et des droits de l’homme, le ministère de la sécurité de la province de Buenos Aires et le secrétariat à la justice et à la sécurité urbaine de Capital Federal (ville de Buenos Aires) à l’origine de la création d’une entité de « sécurité métropolitaine et de prévention des délits ».

Depuis lors, la production de documents institutionnels émanant de l’équipe *Desarrollo de la comunidad* (désormais *Desarrollo Sustentable*) présente la catégorie « conjuntos habitacionales *carenciados* (ou *precarios*) » au lieu de « barrios armados » sans qu’ait été discutée ni validée cette nouvelle appellation. Si les grands ensembles retrouvent une appellation proche de leur définition urbanistique et architecturale qui semble mieux convenir à des communications académiques ou institutionnelles, il n’empêche que cette appellation ne pourra être généralisée au sein de l’entreprise du fait de la très large utilisation dans les systèmes et dans la pratique de l’appellation « armado ».

**Tableau 32 - Evolutions de la typologie utilisée chez AASA pour les quartiers *carenciados***

Année	1993-1998		Avril 1998	Juillet 1999	Déc. 1999	2003	
Acteurs	AASA Capital Fed.	Reste AASA	IIED-AL	IIED-AL	GDC / AASA	GDC / AASA	Com. GDC
Typologie	1.villas 2.conjuntos urbanos 3.conjuntos habitacionales	7 catégories différentes	1. villas 2.conjuntos 3.4.5. <i>carenciados</i> A, B, C.	1.villas miseria 2.barrios humildes 3.conjuntos habitacionales	<b>1.Barrios de emergencia</b> <b>2.Barrios precarios</b> <b>3.Barrios armados</b>	1.Barrios de emergencia 2.Barrios precarios 3.Barrios armados	1. Barrios de emergencia 2. barrios precarios 3. conjuntos habitacionales <i>carenciados</i>
					<b>Typologie officielle</b>		

Source: élaboration par l’auteur d’après les rapports IIED-AL et les recherches de terrain.

L’opérateur d’eau a donc progressivement élaboré une typologie des quartiers en fonction des caractéristiques technico-urbanistiques qui lui étaient utiles pour une intervention opérationnelle. Malgré une catégorie plutôt « fourre tout » (*barrios precarios*), les trois catégories définies pour les quartiers *carenciados* correspondent à des réalités socio urbanistiques reconnues et potentiellement transposables à d’autres usages.

### 1.2.2. *Edenor* : un découpage « arrangeant » du segment commercial *carenciado*

Dans le secteur électrique, le processus d’élaboration et d’adoption d’une typologie pour les quartiers défavorisés de la concession s’est déroulé dans des conditions très différentes. Dès le début de la concession, l’une des principales préoccupations de l’opérateur a été de régler le problème des pertes “non techniques” (les fraudes) sur le réseau. Pour ce faire, outre une large politique de régularisation des situations (majoritaires) de fraude avérée *par arrangement financier* avec l’opérateur précédent (c’est-à-dire les cas des particuliers de très haut niveau socio-économique, certains commerçants et certaines institutions publiques, municipalités entre

autres), l'entreprise a également cherché à régulariser les situations de fraude *par nécessité*, c'est-à-dire, par des populations aux revenus modestes. Cette tâche, plus délicate, puisque les populations n'étaient pas en mesure de payer leur consommation frauduleuse de manière rétroactive, a nécessité, pour l'opérateur, un travail de connaissance du segment concerné et de réflexion sur des solutions adaptées.

La connaissance de cette population issue de « quartiers défavorisés » a débuté par un relevé de tous les quartiers situés sur le territoire de concession. Ce relevé cartographique, bien qu'exhaustif, ne présentait pas de catégorisation des quartiers : toutes les situations de précarité de l'habitat et/ou des conditions de vie des habitants y étaient mêlées. Cette difficulté a été soulignée par l'IIED-AL au moment de croiser les informations d'*Edenor* et d'AASA dans l'optique de produire un relevé intégral des quartiers défavorisés par catégorie (pour l'entreprise AASA): « En général, pour la région Ouest, l'information relevée par AASA avait été élaborée d'après les plans d'*Edenor*, qui, malheureusement ne présentaient pas de distinction entre : bidonvilles, quartiers précaires et grands ensembles, mais délimitaient plutôt des « zones » de précarité »<sup>465</sup>. L'information contenue dans le relevé était généraliste mais elle a cependant pu servir de base à de nombreuses études (cartographiques, sociologiques, ethnologiques) concernant les quartiers pauvres de l'agglomération.

Par la suite, *Edenor* a trouvé un usage opérationnel systématique à ce relevé et des critères de catégorisation y ont été appliqués. En effet, dès 1994, les quartiers *carenciados* ont constitué la population cible de l'*acuerdo marco*<sup>466</sup>. Cet accord a été l'occasion pour l'opérateur et pour les pouvoirs publics concernés (Etat fédéral, province de Buenos Aires et municipalités adhérentes du Grand Buenos Aires) d'élaborer des règles de gestion spécifiques et différenciées selon une typologie particulière des quartiers. Tout comme dans le secteur de l'eau, les catégories retenues par l'opérateur d'électricité ne recoupent ni les classifications socio urbanistiques traditionnelles, ni celles utilisées par l'opérateur d'eau. Elles ne s'intéressent pas à l'histoire ou aux caractéristiques sociales des quartiers mais ont une vocation purement fonctionnelle.

Grossièrement, ces catégories séparent les quartiers en deux : d'une part, les « non régularisables » (principalement les *villas de emergencia*) pour lesquels est prévu un dispositif

---

<sup>465</sup> IIED-AL pour AASA. Relevamiento integral de Barrios Carenciados en el Area de la Concesión. Informe final. Buenos Aires, Abril 1998, 14p.

<sup>466</sup> Analysé en détail dans le chapitre 5.

collectif déresponsabilisant et d'autre part, les « régularisables » pour lesquels est prévu un dispositif ambitieux d'individualisation et de responsabilisation face au service. Cette distinction est à l'origine de l'institutionnalisation d'un service à deux vitesses : un service « classique » pour les quartiers jugés « rattrapables » et un service d'« abandon » pour les autres, les normes de qualité et de sécurité du service ne s'appliquant qu'à la première catégorie d'usagers. Comme nous l'avons évoqué précédemment, le résultat combiné du désengagement de l'opérateur et du manque de volontarisme - et de moyens - de la part des pouvoirs publics est aujourd'hui à l'origine de l'aggravation du décalage entre quartiers « individualisés » et quartiers « isolés ».

**Encadré 31 - Typologie des quartiers *carenciados* selon l'accord cadre et son avenant (1994/98)**

*Asentamiento* de catégorie A: ensemble d'habitations sans rue ouverte dans lequel une régularisation par parcelle est rendue impossible.

*Asentamiento* de catégorie B1: ensemble d'habitations pour lequel une ouverture de rues (parcellisation) est possible, même si le processus n'a pas encore été engagé.

*Asentamiento* de catégorie B2: ensemble d'habitations pour lequel le processus d'ouverture de rues (parcellisation) est en cours.

Quartier *carenciado* de catégorie C : quartier urbanisé, à rues ouvertes, régularisé par parcelle et dans lequel l'individualisation des usagers par parcelle, titulaires ou en voie d'être titulaires de cette dernière, rend possible la normalisation immédiate du service par installation de compteurs individuels.

Quartiers A+B1 → service collectif non sécurisé.

Quartiers B2+C → service individualisé « classique ».

Source : élaboration par l'auteur d'après : Accord cadre (1994) et avenant (1998)

En termes gestionnaires, la catégorie « barrios *carenciados* » (régularisables) est identifiée dans les systèmes commerciaux d'*Edenor* comme un ensemble de *carpetas carenciadas* (« dossiers défavorisés ») où sont regroupés trois à quatre pâtés de maison identifiés comme « défavorisés » (300 clients environ par dossier). D'après le responsable de *Marketing Social*, l'entreprise n'est sûre « qu'à 90% » que ces dossiers regroupent bien des clients défavorisés. Les responsables de terrain, gaunt à eux, sont moins optimistes :

*« Chez Edenor, on distingue, pour notre clientèle résidentielle, les 'défavorisés' et les 'non défavorisés' mais il s'agit d'une distinction approximative parce qu'elle a une très grande marge d'erreur. On ne parle pas de clients mais de zones (des ensembles de compteurs) qui recouvrent trois à quatre pâtés de maison, en fonction de la densité. Donc au niveau de la gestion, nous avons le client comme unité et ensuite le dossier de lecture des compteurs. La distinction entre 'défavorisés' et 'non défavorisés' a été élaborée en 1994 et*

*n’a pas été actualisée depuis alors que la situation a vraiment empiré. Elle n’a donc presque aucune valeur aujourd’hui. On se fait une idée des quartiers défavorisés par ce que l’on observe depuis la rue : le type d’habitat, l’urbanisation... il y a beaucoup de clients défavorisés qui ne sont pas pris en compte dans le système, mais on les connaît plus ou moins »*

Edenor - Responsable commercial, zone Ouest (01/06/04)

Au terme de l’application de l’accord cadre et de son avenant, la situation urbanistique des quartiers « non régularisables » ne s’étant pas améliorée et la situation socio-économique du reste des usagers s’étant dégradée, il est devenu incontournable pour l’opérateur et pour les pouvoirs publics de redéfinir les contours de la gestion du service dans les quartiers défavorisés. L’aspect « arrangeant » qu’avaient pris l’accord et son avenant s’est avéré un peu plus marqué puisque d’un accord prévoyant la régularisation du service dans tous les *quartiers* défavorisés, il est devenu un accord permettant aussi une prise en charge partielle des *clients* connaissant des difficultés de paiement.

### **Encadré 32 - Typologie des quartiers *carenciados* : proposition pour le nouvel accord (2002)**

*Asentamiento* de catégorie A : ensemble d’habitations sans rue ouverte dans lequel une régularisation parcellaire est impossible. Cependant, une formation auprès des habitants ou des unités de foyers est envisageable dans la perspective de les individualiser.

*Asentamiento* de catégorie B1 : ensemble d’habitations avec/sans rues ouvertes où une régularisation parcellaire est possible de même qu’un recensement des habitants et des unités de foyers dans la perspective de les individualiser.

*Asentamiento* de catégorie B2 : quartiers *carenciados* dégradés du fait de leur grande pauvreté et/ou marginalité.

Clients normalisés C1 : clients ayant subi une coupure de service et ayant été postérieurement régularisés par la signature d’un accord de paiement ;

Clients normalisés C2 : clients qui ont reçu plus de deux avis de coupure ou qui ont signé plus d’un plan de paiement au cours de l’année précédente.

Clients normalisés C3 : clandestins régularisés ou clients normalisés (réseau, branchement et/ou comptage) au cours de l’année précédente.

*Source : élaboration par l’auteur d’après : proposition pour le nouvel accord cadre 2002*

A l’occasion de la redéfinition de l’accord, l’opérateur a donc poussé à l’incorporation de nouvelles catégories de clients telles que présentées dans l’encadré précédent, partiellement validées dans le nouvel accord. Ces nouvelles orientations éloignent le texte de son ambition originelle (« régulariser des quartiers pour y apporter le service ») pour en faire un moyen de « récupérer des fonds pour aider l’entreprise à faire face au problème des impayés ».

**Encadré 33 - Typologie adoptée pour le nouvel accord cadre du 06 octobre 2003**

*Asentamiento* de catégorie A : ensemble d’habitations sans rue ouverte dans lequel une régularisation parcellaire est impossible. Cependant, une formation auprès des habitants ou des unités de foyers est envisageable dans la perspective de les individualiser.

*Asentamiento* de catégorie B : ensemble d’habitations où une régularisation parcellaire est possible, même si le processus n’a pas encore été engagé, de même qu’un recensement des habitants et des unités de foyers dans la perspective de les individualiser.

Usagers aux caractéristiques particulières :

- *Usager aux impayés réitérés* : ceux qui enregistrent plus de trois avis de coupure de service pour défaut de paiement pour des factures émises dans les 12 derniers mois.
- *Usager en situation irrégulière* : ceux auprès de qui une régularisation est nécessaire du fait d’interventions volontaires de leur part visant à s’approvisionner clandestinement en énergie électrique (vandalisme ou autre irrégularité). Cette régularisation peut donner lieu à une demande de récupération des sommes correspondant à la consommation frauduleuse, dès lors qu’elle a pu être enregistrée dans les systèmes commerciaux de l’entreprise.
- *Usagers déconnectés* : ceux qui utilisent le service électrique et qui, du fait d’un défaut de paiement, ne sont pas enregistrés comme usagers.
- *Demandeurs informels du service électrique* : ceux qui utilisent le service électrique de manière irrégulière et qui n’ont jamais été enregistré comme usagers de l’entreprise.

Source : élaboration par l’auteur d’après : nouvel accord cadre (06 octobre 2003) – décret n°1972/2004

Tout comme l’opérateur d’eau, l’opérateur d’électricité a fait le choix d’une typologie de quartiers défavorisés « opérationnelle ». Cependant, si cette typologie lui permet de différencier les approches gestionnaires en fonction des catégories de quartiers, elle est avant tout un support explicite à une gestion différenciée voire discriminante : les catégories définissent si les quartiers sont destinataires d’une « gestion » ou d’une « non gestion » (politique d’abandon).

Par ailleurs, cette typologie, validée institutionnellement (définie conjointement avec les pouvoirs publics), évolue en fonction de la conjoncture économique et des besoins de l’opérateur, comme le montrent les nouveaux termes de l’accord en 2003 et ne semble donc pas poser les jalons d’une gestion durable du service dans les quartiers *carenciados* de la concession.

1.2.3. *Telecom Argentina* : la négation organisationnelle des quartiers défavorisés

Contrairement aux autres secteurs, chez l’opérateur *Telecom Argentina*, il n’existe aucune politique gestionnaire différenciée destinée aux quartiers défavorisés, ni même une identification des quartiers *carenciados* en tant que tels. On est loin ici de considérer la

téléphonie comme un service essentiel et la notion d’intérêt général est interprétée de manière très libre puisqu’elle est vue à travers le prisme des intérêts de l’entreprise.

*« En ce qui concerne le service universel, il existe un règlement de base en matière de téléphonie qui en définit les conditions. Le problème auquel nous pouvons être confrontés par exemple est le vol de câbles téléphoniques. Dans ce cas, on en informe la CNC [le régulateur] parce que ça finit par nous coûter cher d’investir dans des zones où on nous vole le matériel. Alors on négocie avec le régulateur pour voir si l’obligation de service universel est toujours valable dans certaines zones, en particulier dans les zones à risque. C’est comme ça que l’on parvient à exclure des coins de la concession, en particulier les bidonvilles, de l’obligation de service. »*

*Telecom Argentina - Direction commerciale (26/03/03)*

Par conséquent, la vision que possède l’opérateur des quartiers défavorisés présents sur son territoire de concession est extrêmement approximative puisqu’il n’a jamais défini d’outils autres que « défensifs » pour travailler avec ce segment de clients. A cet égard, il est intéressant d’établir un parallèle entre sa vision des quartiers défavorisés et sa vision de la responsabilité sociale d’entreprise.

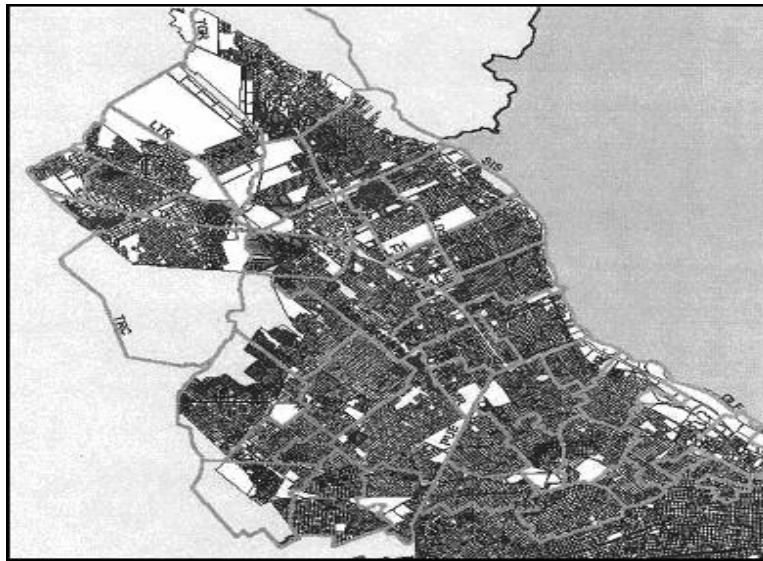
Comme nous l’avons évoqué dans les chapitres précédents, l’opérateur de télécommunications affirmait ne pas percevoir de rapport entre une politique de responsabilité sociale d’entreprise et un projet de gestion du service dans les quartiers défavorisés<sup>467</sup>. Il n’est donc pas étonnant de constater que sa vision des quartiers *carenciados* est uniquement déterminée par les thématiques de la violence urbaine, du vandalisme et du vol de matériel.

Au moment des premiers contacts avec les responsables du programme « Responsabilité Sociale » de *Telecom Argentina*, nous leur avons demandé une représentation cartographique des quartiers défavorisés sur la zone de concession de l’entreprise *Telecom*. Leur réponse a d’abord été : « Le système ne prend pas en compte ce type de données, les quartiers *carenciados* ne sont pas répertoriés ». Puis « mais un bon indicateur pourrait être le taux d’agression sur notre personnel ou de dégradation du matériel, sur cette carte [ci-dessous], les zones les plus sombres »

---

<sup>467</sup> Voir l’extrait d’entretien correspondant dans la deuxième partie (chapitre 6).

**Carte 12 - Les quartiers *carenciados* selon *Telecom Argentina* = les zones « à risque »**



Source : *Telecom Argentina. Direction commerciale.*

Les zones les plus sombres sur cette carte représentent ce que l’entreprise appelle « les armoires » des quartiers *carenciados*. Une armoire, au sens de *Telecom Argentina*, est une unité regroupant plusieurs pâtés de maison (*manzanas*) dont les données commerciales sont relativement homogènes. Les responsables commerciaux expliquent que les critères classant une « armoire » dans un quartier *carenciado* sont multiples et complémentaires. En premier lieu, les armoires sont classées par « score » en fonction de la facturation engrangée par l’opérateur et de la consommation des clients sur cette zone. Les scores les plus faibles correspondent donc aux armoires *carenciadas*. Par ailleurs, dès qu’un acte de vandalisme ou d’agression est enregistré sur le terrain par un des employés de *Telecom*, l’information remonte au centre de service, l’unité étant ici aussi l’armoire. Ainsi, il est possible de recouper les zones les plus pauvres et les plus dangereuses. Il arrive alors que l’opérateur effectue des études de demande en fonction du type de logement des habitants ou certaines enquêtes. Selon l’opérateur, la difficulté à disposer d’une information complète sur ces zones est liée au fait que les données qui remontent de l’armoire sont des données *ligne*<sup>468</sup> alors que les données inhérentes aux niveaux d’impayés sont des données *client*. Il est donc impossible, depuis les données des armoires, de distinguer individuellement les « bons » des « mauvais » clients.

En ce qui concerne la téléphonie portable, les responsables commerciaux expliquent que la logique est autrement plus complexe, puisque les lignes sont attachées à des personnes et non à

<sup>468</sup> Correspondant aux lignes qui distribuent le service sur une zone



des lieux, donc à des quartiers. L’identification des modes de consommation ou les niveaux de demande dans les quartiers *carenciados* deviennent alors des difficultés supplémentaires. Par ailleurs, la politique clairement affichée par la direction du Marketing laisse peu de place à de telles préoccupations :

« La stratégie de l’entreprise est clairement de viser les secteurs les plus riches de la population. »

Telecom Personal - Direction du Marketing (21/03/03)

Malgré ces conditions peu favorables à une étude des modes de consommation de la téléphonie mobile dans les quartiers *carenciados*<sup>469</sup>, l’opérateur a fait appel à une association, l’« Association Argentine de Marketing » afin de définir des stratégies différenciées selon les segments du marché. Cette association a élaboré un indice de niveau socio-économique reposant sur (1) le niveau d’emploi, (2) le niveau d’études et (3) le patrimoine personnel afin d’aider l’opérateur à classer ses clients en trois catégories. Cette méthodologie a permis de mettre en évidence des résultats relativement paradoxaux. Avec la crise de 2001 et les problèmes de chômage et d’insécurité qu’elle a accélérés, la demande et la consommation de téléphonie mobile a explosé dans le segment de plus faible niveau socio-économique, le plus « exposé » au problème du chômage et devant être joignable en tout moment. C’est ce que *Telecom Personal* a appelé l’« effet rebond » (*el efecto rebote*). Par ailleurs, ce phénomène s’est vu accentué par la généralisation de la modalité « prépaiement » sur ce secteur : pas de critère requis pour l’habilitation d’une ligne, pas d’engagement (abonnement) auprès de l’opérateur, possibilité d’être joint par téléphone sans dépenser d’argent. Cette modalité permet au client et à l’opérateur d’éviter les impayés, et le cercle vicieux de l’endettement. Cette consommation « à la carte » a largement permis aux populations les plus modestes d’obtenir un accès aux télécommunications. Pour autant, aucun élément ne permet de cartographier le service en fonction des quartiers *carenciados* de l’agglomération.

### 1.3. Les effets de la subjectivité des opérateurs sur une relation de service à construire

Ce premier bilan des catégories dans lesquelles les opérateurs situent les quartiers *carenciados* nous permet déjà d’apprécier les différences notables du « professionnalisme » que chacun entend développer en matière d’ingénierie sociale.

---

<sup>469</sup> Par ailleurs compliquée par les pratiques de vol et de revente de matériel et d’habilitation de lignes.

S’il ne fait aucun doute que la catégorie « clients des quartiers défavorisés » constitue un enjeu opérationnel complexe à appréhender, il n’en demeure pas moins que les pratiques des opérateurs, et en premier chef leur définition du segment de clients à servir (tous les quartiers *carenciados* dans le secteur de l’eau, tous les quartiers « régularisables » dans le secteur électrique et aucun quartier défavorisé dans le secteur des télécommunications) fournit une grille de lecture intéressante de la mise en pratique de la « responsabilité sociale d’entreprise » dont tous se targuent sans exception.

Si le volontarisme des opérateurs constitue la clé de voûte des programmes destinés aux quartiers défavorisés, il est néanmoins intéressant de rapprocher leur définition des segments de clients à servir du type de contrainte pesant sur le service (service universel ou service obligatoire)<sup>470</sup>. Le secteur de l’eau étant régi contractuellement par le principe de l’« accès universel », une politique destinée aux quartiers *carenciados* doit, et ce malgré le flou du contrat sur ce point, être destinée à tous, quelle que soit la configuration socio-urbanistique des zones de la concession. En revanche, le secteur électrique étant régi par le principe du « service obligatoire », l’opérateur se doit de répondre à toute demande (de devenir client) émanant d’un habitant de la concession. Dans cette perspective, la lettre du contrat contraint l’opérateur à des délais commerciaux raccourcis et à des normes de qualité de service exigeantes, qui complexifient davantage la gestion dans les quartiers *carenciados*. Elle ne l’oblige pas cependant à desservir l’ensemble de la population.

L’ambiguïté entre « desservir tous » et « répondre à toutes les demandes » prend une ampleur considérable dès que l’on entre dans la sphère du flou contractuel. Les contraintes et les temporalités des concessions se trouvent ici fortement différenciées.

L’opérateur d’eau dispose de trente ans pour desservir un territoire alors que l’entreprise d’électricité doit, au plus vite, intégrer dans son panel de clients tous ceux qui le souhaitent. Quand on en vient à la problématique des quartiers *carenciados*, ces contraintes et temporalités revêtent des significations très distinctes : l’opérateur d’eau peut prendre le temps d’une véritable réflexion sur sa professionnalisation dans ce domaine et sur l’organisation d’une desserte universelle et durable.

---

<sup>470</sup> Nuance proposée par C. Arza dans : ARZA, 2002. *Op.Cit.*

L’opérateur d’électricité, quant à lui, doit fournir l’accès au service sans délai, ce qui le pousse dans des impasses commerciales pour lesquelles il tente de chercher des issues socialement acceptables. La question de la « demande de connexion émanant d’un habitant » est à interpréter avec précaution : si chacun souhaite disposer du service électrique dans l’agglomération de Buenos Aires, cela signifie-t-il pour autant que chacun est prêt à accepter les conditions commerciales (tarif entre autres) proposées par l’opérateur ? Rien n’est moins sûr. C’est certainement pour cette raison que le contrat de concession, tel qu’il stipule le principe de « service obligatoire », permet à l’opérateur d’interpréter librement si les quartiers n’exprimant pas de demande explicite de service sont prêts ou non à devenir clients de l’entreprise. Le principe de « service obligatoire » a naturellement poussé l’opérateur à exclure les bidonvilles du champ des clients cibles.

Dans le secteur des télécommunications, nous avons vu que le principe de téléphonie universelle était loin d’être une réalité. Cependant les premières obligations de l’opérateur<sup>471</sup> ont concerné le déploiement des réseaux primaires sur l’ensemble du territoire national. Cette première étape a offert la possibilité à chaque citoyen d’exprimer une demande de connexion au service. La contrainte pesant sur le secteur se rapproche plus de l’idée de « service obligatoire » que de « service universel ». Cependant, le contrat, qui obligeait une extension intégrale des réseaux, n’oblige pas l’opérateur à fournir le service à chaque personne qui en émettrait le souhait. Ni « universel », ni « obligatoire », le service de télécommunications dépend en grande partie des calculs de l’opérateur et de son intérêt à desservir ou non certaines zones. Il s’agit donc d’un service que nous qualifierons de « profitable ». De ce fait, il n’est pas surprenant de constater que les zones correspondant aux quartiers défavorisés, quelles qu’elles soient, ne figurent jamais dans les projets de desserte de l’opérateur. Il n’y trouve aucun avantage commercial : il n’y perçoit que du risque.

En définitive, les opérateurs semblent « définir » les quartiers défavorisés de leur zone de concession en fonction d’une vision opérationnelle, largement influencée par la *lettre* des contrats, qui les mène à inclure ou non certaines zones dans leurs projets.

---

<sup>471</sup> De 1991 à 1997, le secteur national des télécommunications étant divisé en deux concessions, les contrats consistaient en une série d’objectifs (d’expansion du réseau) dont le niveau de réalisation devait déterminer si l’opérateur était autorisé ou non à poursuivre son activité après 1997. Les deux contrats (*Telecom Argentina* et *Telefónica de Argentina*) ont été renouvelés.

**Tableau 33 - Type de service et politique des opérateurs pour les quartiers *carenciados***

	<b>Eau / assainissement</b>	<b>Electricité</b>	<b>Télécommunications</b>
Type de service	Service universel	Service obligatoire	Service profitable
Prise en compte des quartiers <i>carenciados</i> ?	oui	oui	Non
Définition des quartiers <i>carenciados</i> – cibles.	Tous les quartiers : - bidonvilles - grands ensembles - quartiers précaires	Seulement les quartiers « régularisables » (bidonvilles exclus)	Aucun quartier de type défavorisé.

Source : élaboration par l’auteur d’après les données de terrain.

La simple lecture des typologies utilisées par les opérateurs ne permet pas de conclure définitivement sur la valeur et l’efficacité des projets qu’ils entreprennent pour les quartiers *carenciados*. Comme nous l’évoquerons par la suite, certains cadres analytiques peuvent fournir des clés permettant d’entrer plus finement dans la compréhension des pratiques des opérateurs et dans la construction de la compétence en « ingénierie sociale » des équipes en charge de la gestion dans les quartiers défavorisés.

Ainsi, il convient de compléter notre propos par l’analyse fine des pratiques managériales mises en œuvre par les entreprises : aux différents concepts utilisés, aux outils gestionnaires engagés et aux ressources mobilisées en interne et en externe pour la réalisation desdits programmes.

## 2. Les moyens de la réorganisation en interne : mandat et compétence des agencements organisationnels à l'œuvre

A partir de l'identification puis de la catégorisation des quartiers *carenciados* et des clients potentiels, l'opérateur ne s'est que partiellement engagé dans le tournant nécessaire à la construction de cette nouvelle relation de service. Le rapport des opérateurs à ce nouveau segment de clients se définit progressivement dans leurs interactions et dans la mobilisation continue de ressources en interne. Le déploiement de ces ressources est nécessaire à l'acquisition d'une compétence (collective ?) nouvelle en matière d'« ingénierie sociale ». Ces ressources doivent elles aussi être identifiées et évaluées, certaines étant déjà présentes en internes et devant être valorisées, d'autres étant à rechercher chez des *professionnels* extérieurs, capables de comprendre leur enjeu et de les diffuser. Le processus de construction ou de non construction de cette nouvelle compétence peut être analysé au travers de deux grilles de lecture complémentaires : d'une part, celle des moyens que l'opérateur se donne en termes de dispositif mobilisé et, d'autre part, celle de la capacité qu'il démontre à construire des outils gestionnaires adaptés à l'enjeu opérationnel que constitue la gestion du service dans les quartiers *carenciados* de son territoire de concession.

### 2.1. Organisation et ressources mobilisées par les opérateurs

Si l'arrivée du secteur privé dans la gestion des services urbains en Argentine a profondément changé la donne en matière de relation de l'opérateur aux usagers, en instaurant, en particulier, une relation marchande plus affichée, il serait faux d'affirmer que la relation opérateur – quartiers défavorisés est une nouveauté. Les entreprises privées de services urbains, héritières des opérateurs publics en particulier en matière d'infrastructures, de personnel et de locaux ont très vite proposé de nouvelles méthodes de gestion sans que pour autant la vie de l'entreprise connaisse une rupture absolue. Malgré un profond bouleversement dans le mode de gestion, il est indéniable qu'existent certaines continuités cognitives. Les opérateurs publics ne s'étaient pas intéressés à développer un service adapté ni même standard dans les quartiers défavorisés de l'agglomération. Ils avaient connaissance de ces quartiers, de par leur expérience de terrain et leur activité quotidienne. A cet égard, nous avons évoqué précédemment les projets ponctuels de desserte en eau ou de tolérance de fraude dans le domaine de l'électricité tels des « palliatifs » envisagés par les pouvoirs publics. Les nouveaux opérateurs privés ont hérité, de ce fait, d'une certaine connaissance informelle concernant les quartiers *carenciados*, en

particulier grâce à la transmission de connaissance des employés restés en poste après les privatisations. A cet égard, D. Segrestin précise que « les routines que l’entreprise hérite de son histoire ne sont pas des obstacles à l’innovation ; elles sont le résultat d’apprentissages collectifs mis en mémoire par l’organisation et qui participent à ce titre d’une *dynamique organisationnelle tacite* toujours en action, toujours à même de révéler de nouvelles capacités »<sup>472</sup>.

Cette connaissance informelle a constitué la base d’une réflexion sur l’institutionnalisation et la systématisation de la gestion du service à l’ensemble des populations de la concession. **La nouveauté gestionnaire réside non pas dans la rencontre de l’opérateur avec les quartiers mais dans le mandat qui allait désormais incomber à l’organisation** : dans le secteur de l’eau par la nomination en 1999 d’un responsable « intervention sociale », mandat confirmé par le discours du PDG du groupe *Suez* fin 2001<sup>473</sup> et dans le secteur électrique, par la définition des 21 engagements d’EDF concernant le développement durable<sup>474</sup> et par la création chez *Edenor* de l’unité Marketing Social.

L’énoncé de ce mandat a poussé à la recherche d’institutionnalisation et de professionnalisation des interventions de l’entreprise. Cette quête a commencé par l’analyse des connaissances héritées de l’opérateur public et par le rassemblement des savoirs en interne. Elle s’est traduite dans l’organisation par des choix permanents de concepts gestionnaires, de dépendances hiérarchiques et de mobilisation de ressources humaines et financières dans la perspective de l’élaboration d’un modèle de gestion spécifique.

**A cet égard, nous avons choisi d’adopter, dans le cadre de cette recherche, la théorie des agencements organisationnels, formalisée par J. Girin<sup>475</sup>, afin de l’appliquer au cas des équipes en charge des projets dans les quartiers *carenciados*.** Cette démarche nous permettra d’ordonner certaines caractéristiques des phénomènes organisationnels à l’oeuvre chez les opérateurs.

---

<sup>472</sup> SEGRESTIN, Denis. « L’entreprise à l’épreuve des normes de marché. Les paradoxes des nouveaux standards de gestion dans l’industrie ». *Revue Française de Sociologie*, 1997, n°38, pp.553-585. (p.578)

<sup>473</sup> A l’occasion du discours de Gérard Mestrallet « la vraie bataille de l’eau ». *Le Monde*, le 26 octobre 2001.

<sup>474</sup> Voir la dépêche n°2018 du 17 août 2001.

<sup>475</sup> GIRIN, Jacques. « Les agencements organisationnels ». In : CHARUE-DUBOC, Florence (dir.). *Des savoirs en action, contributions de la recherche en gestion*. Paris : Editions L’Harmattan, 1995, 294 p, pp.233-279.

En effet, l’*agencement organisationnel* est le fruit d’une double lecture théorique : l’agencement est à la fois *mandataire*, dans le cadre de la théorie économique de l’agence, et chargé d’une mission impliquant des mécanismes de délégation et/ou de représentation (par exemple, l’équipe *Desarrollo de la comunidad* chargée de la gestion de l’eau dans les quartiers défavorisés), mais également, selon les théories de la cognition distribuée<sup>476</sup>, *composite* de diverses ressources : humaines, matérielles et symboliques (cette équipe est la réunion de différents éléments : un effectif en personnel, des budgets, des locaux, des relations institutionnelles, des contacts informels, etc. qui composent ensemble l’agencement organisationnel). Cette double fonction de *mandataire* et de *composite* permet d’entrer de manière assez fine et précise dans la complexité et dans les incertitudes de l’exercice gestionnaire, tel qu’analysé dans cette recherche.

La théorie de l’agence en économie met en scène les figures du *mandant* et du *mandataire* (principal et agent) dans une relation de délégation -voire de représentation- issue de la définition d’un mandat. Ce mandat incarne le fait, pour un agent, de confier à un autre agent, jouissant d’une certaine *autonomie*<sup>477</sup>, la réalisation d’une action déterminée. La relation du mandataire et mandant s’articule donc largement autour de la notion de *confiance* puisque le mandataire (*agent* puisqu’il agit pour le compte du mandant) dispose d’un degré élevé d’autonomie. Cette confiance est nécessaire du fait de l’incomplétude des contrats définissant la plupart des mandats, de l’asymétrie d’information et de la possible divergence d’intérêts entre mandant et mandataire. Le modèle repose donc sur une économie de l’ignorance (du mandant).

Par ailleurs, l’*agencement organisationnel*, entendu comme *composite* de diverses ressources, redonne une place particulière dans l’analyse aux objets et aux ressources symboliques<sup>478</sup>. Il ne s’agit plus de s’interroger sur la possible compétence d’un individu ni même d’un groupe de

---

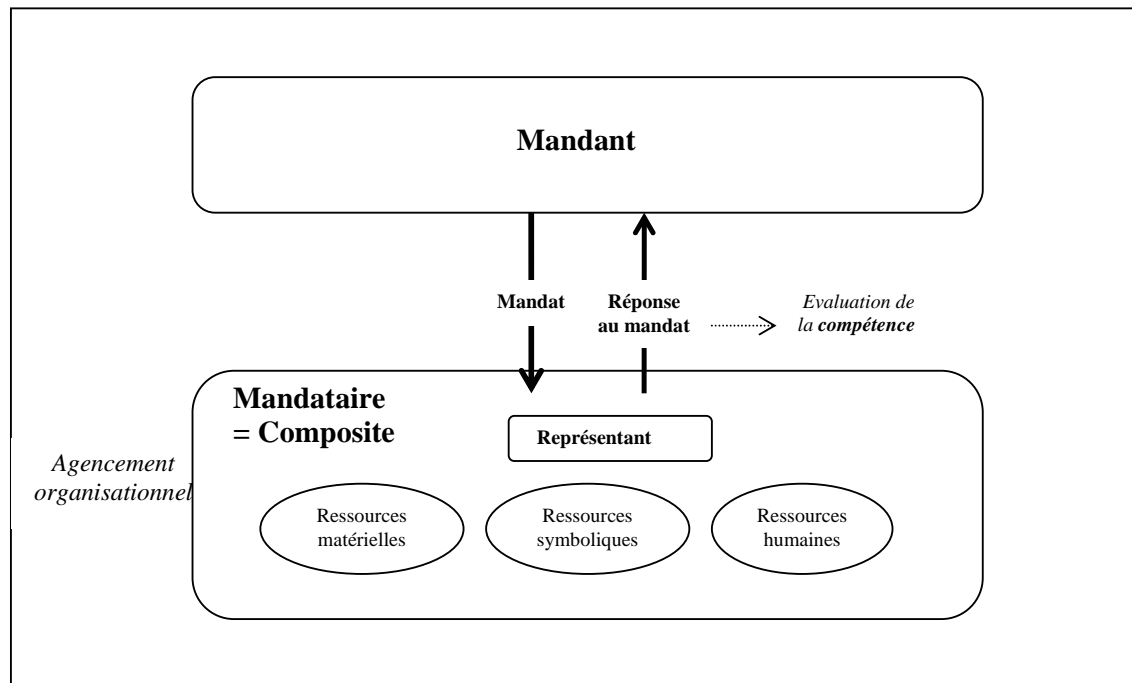
<sup>476</sup> A la croisée de différentes disciplines, les théories de la *cognition distribuée* s’intéressent à la connaissance, à la compétence et à l’action d’un ensemble d’*agents*, à la fois hommes, objets, espaces physiques, machines, documents, etc.

<sup>477</sup> J. Girin en rappelle l’étymologie : « Se donner à soi-même ses propres règles » : GIRIN, 1995. *Op.Cit.* (p.238)

<sup>478</sup> La sociologie des sciences et des techniques et des réseaux technico-économiques donne aux objets un véritable « rôle » dans l’action, qui peut parfois être aussi déterminant que celui des hommes. Dans le cadre de cette recherche, nous retiendrons à cet égard, la distinction opérée par Bruno Latour entre « actants » et « acteurs » : « Actants, acteurs : actant est un terme de sémiotique pour recouvrir à la fois les humains et les non-humains ; est acteur tout ce qui en modifie un autre dans une épreuve ; des acteurs on peut seulement dire qu’ils agissent ; leurs compétences se déduisent de leurs performances ; l’action, à son tour, est toujours enregistrée au cours d’une épreuve et par un protocole d’expérience, élémentaire ou non ». LATOUR, Bruno. *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*. Pars : La découverte, 1999, 383 p. (p.349)

travail, mais bien sur celle d’un ensemble hétérogène d’éléments, composite qui « agit » et « pense » à sa manière propre. Selon J. Girin, « la compétence du composite apparaît résulter d’une vigilance réciproque, basée sur une sorte d’illusion créatrice : le collectif se met à exister parce que les individus croient qu’il existe, et du fait qu’ils ajustent leurs comportements à ce qu’ils perçoivent comme le résultat d’une action collective [...] Cette solidarité [organique au sens de Durkheim] résulte précisément de la nécessité de réussir une action qui exige la coopération »<sup>479</sup>. Le *composite* s’organise donc autour du *mandat* qu’il retraduit au niveau opérationnel et contribue ainsi à la mise en évidence de la compétence de l’agencement organisationnel.

**Schéma 9 – Représentation schématique de l’agencement organisationnel**



Source : élaboration par l’auteur.

La relation entre mandataire et mandant s’articule, nous venons de l’évoquer, autour de la question de la confiance. Cette relation repose principalement sur l’ignorance et sur la crainte du mandant du fait de l’incertitude de l’action de l’agencement organisationnel. Cette relation passe nécessairement par le langage : « le mandant dit » (mise en mots du mandat) et « le mandataire fait » (mis en actes du mandat). L’incertitude est multiple, elle dépend autant de la nature du *mandement* (mise en mots), qui peut être clair ou confus (selon Girin), impératif ou

<sup>479</sup> GIRIN, 1995. *Op.Cit.* (p.251)



libre (selon M. Weber réinterprété par L. Duclos, R. Foot et O. Uzan<sup>480</sup>) que du degré de complexité de l’action demandée au mandataire. Ces incertitudes se déclinent à toutes les étapes de l’exercice du mandat : *mandement* – définition -, *pilotage* - exécution-, et *évaluation*. Elles se voient compliquées par l’existence d’un second mandat, interne cette fois, incarné par le *responsable* de l’agencement, qui répond *pour* et *de* l’agencement composite. Le responsable doit veiller à la bonne coordination et au « dialogue » des ressources en présence puisque « la compétence d’un agencement -sa capacité à réaliser les performances que l’on attend de lui- réside dans les relations entre ses divers éléments, bien plus que dans les propriétés de chaque éléments pris isolément »<sup>481</sup>. Toute une série d’éléments permet d’analyser la construction de cette compétence dans les interactions entre ressources humaines (coopération, lien social, autorité, transmission des savoirs, variations et complémentarités des capacités des individus et des groupes, etc.), ressources matérielles (aménagement de l’espace, logistique, connectique, etc.) et ressources symboliques (intertextualité<sup>482</sup>, « traduction »<sup>483</sup>, etc.) qui pourra être partiellement explicitée, entre autres, grâce à diverses initiatives de *traçage* de l’activité (capitalisation des expériences et des méthodes, par exemple).

#### 2.1.1. Mobilisation de concepts et stratégies gestionnaires à l’œuvre : la nature du *mandement*

Comme nous l’avons évoqué dans les précédents chapitres (4, 5 et 6), la gestion des services urbains dans les quartiers défavorisés de l’agglomération de Buenos Aires met en scène deux types de mandats (et donc deux relations mandataires/mandants) : (1) le mandat contractuel (reposant sur le contrat de concession où le mandant est l’Etat fédéral et les mandataires sont les groupes *Suez*, *EDF* et *France Télécom* -), incomplet au regard du sort des quartiers défavorisés, (2), un mandat « responsabilité sociale » (où le mandant est la direction du groupe et le(s) mandataire(s), l’entreprise et plus particulièrement l’équipe en charge de la gestion dans

---

<sup>480</sup> Selon Max Weber, la *représentation* peut être de quatre natures différentes : appropriée, d’un ordre, liée ou libre. Selon Duclos, Foot et Uzan, qui s’interrogent sur la qualité d’acteur et la capacité d’action du mandataire, le mandat impératif (représentation liée) ne permettrait pas de véritable substitution du mandataire au mandant contrairement au mandat libre (représentation libre). Voir : WEBER, Max. *Economie et société*. Paris : Plon, 1971, 650 p.; DUCLOS, Laurent ; FOOT, Robin ; UZAN, Odile. « Une économie de la coordination, les ressources de la corporation ». Document des auteurs. Juin 1998, 27p.

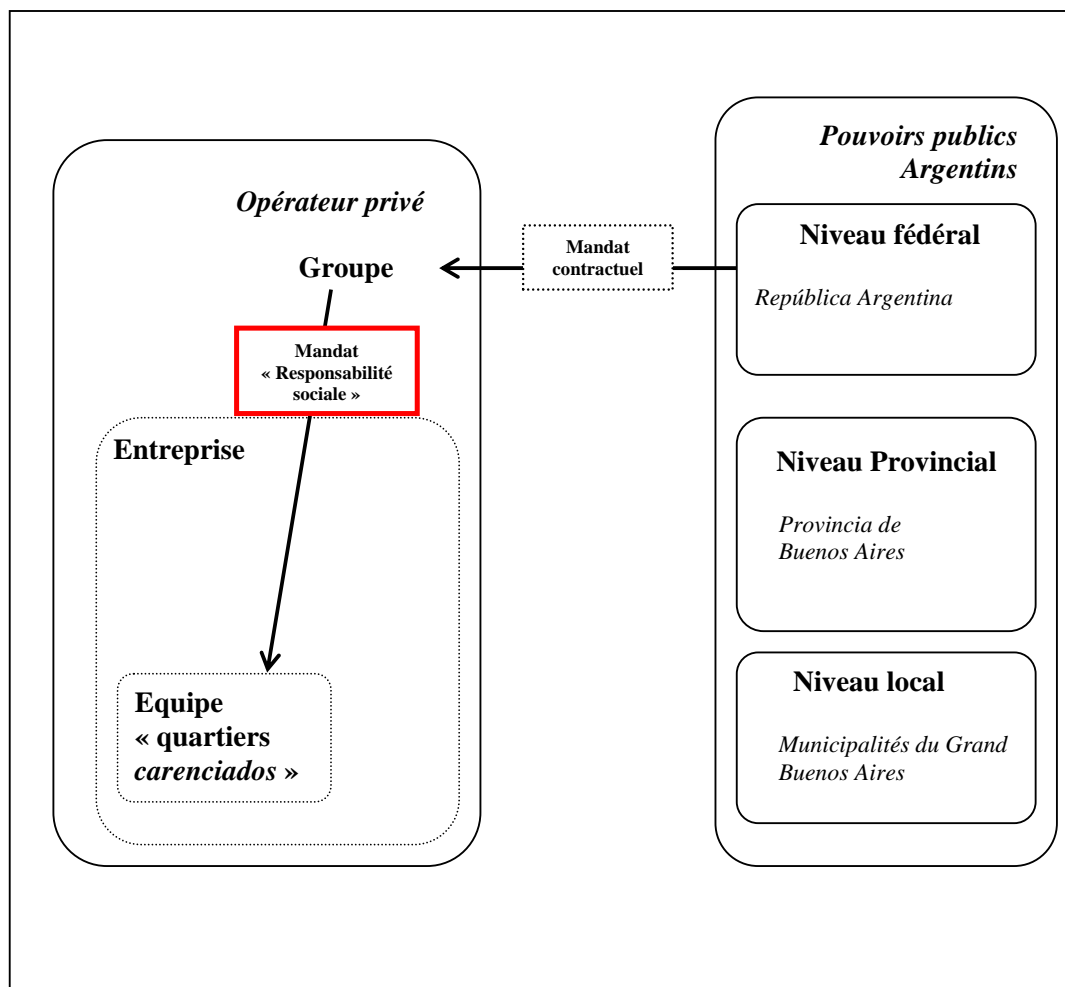
<sup>481</sup> GIRIN, 1995. *Op.Cit.* (p. 274)

<sup>482</sup> Manière dont un texte renvoie à d’autres textes, par exemple un contrat de travail à des dispositions légales, un règlement interne, etc.

<sup>483</sup> Entre les variantes d’un même objet symbolique, par exemple une petite fiche élaborée de manière artisanale pour un usage personnel pour « traduire » des instructions formalisées (signification différente à celle de « la sociologie de la traduction ».)

les quartiers *carenciados*). Dans le cadre de cette thèse, nous nous intéressons au second type de mandat, celui de « Responsabilité Sociale » émanant des grands groupes.

Schéma 10 - Les mandats dans le cas des concessions de services urbains à Buenos Aires



Source : élaboration par l’auteur.

Qu’il soit clair, confus, impératif ou libre, le mandat « gérer le service dans les quartiers défavorisés » émanant de la direction des groupes est, avant toute chose, « mis en mots ». Ce *mandement* transparaît d’abord dans les discours d’intention élaborés par les directeurs (« la vraie bataille de l’eau » chez *Suez* et les « 21 engagements pour le développement durable » chez *EDF* que nous avons analysés précédemment) mais c’est certainement dans la mise en place et dans la dénomination des équipes spécialisées que l’« esprit » du mandat est le plus clairement explicité : « Développement de la communauté » chez *Aguas Argentinas*,

« *Marketing social* » chez *Edenor* et « Sécurité face aux quartiers à risque » chez *Telecom Argentina*<sup>484</sup>.

Malgré les évolutions des équipes, des dépendances hiérarchiques et de la légitimation des actions engagées dans chacune des entreprises, le nom des programmes a constitué dès le début une sorte de cap à suivre, une orientation stratégique qui, elle, est restée inchangée. Le nom définit une identité, une marque de différenciation, une appartenance.

Le « Développement de la Communauté » d'*Aguas Argentinas* renvoie à deux concepts forts. D’une part, celui de « développement », empreint de l’idée du « stade d’avancement » de la société, d’un chemin à parcourir pour arriver à une situation satisfaisante, de même que l’idée – présente dans les concepts d’aide au développement, de politique de développement, etc. – d’une certaine répartition des rôles entre Nord et Sud ; d’autre part, celui de « communauté »<sup>485</sup> pris ici au sens de « communauté des quartiers » qui traduit l’émergence d’un nouvel interlocuteur dans le secteur de l’eau : les usagers. La « communauté » tel que le terme est utilisé en Argentine renvoie à une certaine vision de la société : à la fois société civile, ensemble des liens sociaux, société solidaire, et « ensemble des habitants ». C’est dans cette dernière acception que doit être entendue l’utilisation du terme de « communauté » par l’entreprise. En termes gestionnaires, une telle appellation traduit deux idées novatrices : d’abord, celle que l’entreprise a un rôle à jouer pour le développement des sociétés et ensuite celle qu’elle agit pour et avec des interlocuteurs, c’est-à-dire qu’elle sort progressivement d’une logique d’offre pour adopter de nouveaux paradigmes, incarnés chez *Aguas Argentinas* par le concept de « demande informée ».

Le « *Marketing Social* » chez *Edenor* renvoie, lui aussi, à des idées novatrices en termes gestionnaires, cependant très éloignées de la perspective de l’opérateur d’eau. Le terme de « *Marketing* » évoque lui aussi l’idée d’une rupture avec le modèle traditionnel d’offre de l’entreprise taylorienne. En introduisant l’idée de l’existence de différents marchés

---

<sup>484</sup> Appellation par défaut pour *Telecom Argentina* dans la mesure où il n’existe pas de politique volontariste orientée vers les quartiers *carenciados*. Cette appellation, qui se retrouve dans plusieurs entretiens, traduit l’attitude générale de l’opérateur face à la problématique des quartiers défavorisés.

<sup>485</sup> Nous évoquons bien ici le terme de « *Comunidad* » dans la signification qu’il emprunte en Argentine (dont la traduction française est « Communauté ») et non à la littérature spécifique auquel le terme français renvoie. On parle en Argentine de « la *comunidad* de Quilmes » : les habitants de Quilmes (municipalité), « la *comunidad* de San José » : les habitants de San José (quartier). La *comunidad* comme ensemble d’habitants n’implique pas nécessairement des liens communautaires (au sens français), la communauté peut englober des situations socio-économiques hétérogènes, des divergences de points de vue politique, etc.

(« *markets* ») et de la nécessaire prise en compte par l'opérateur de leur identité propre dans l'élaboration des politiques gestionnaires (« *marketing* »), et en accolant cette notion au qualificatif « social », *Edenor* traduit l'idée qu'il existe un nouveau marché, un segment à explorer, ayant des « besoins sociaux » forts. Cette vision est celle d'un opérateur face à un défi stratégique : celui de trouver un modèle de gestion profitable qui permettrait de stabiliser un nouveau segment de clients. Même si l'on considère que le fait d'apporter l'électricité dans les quartiers, au même titre qu'apporter de l'eau potable, constitue un levier de développement incontestable, il demeure indéniable que la vision de l'entreprise d'électricité, à la recherche d'un nouveau segment de client, est très éloignée de la celle de l'opérateur d'eau, à la recherche du développement des quartiers.

L'opérateur *Telecom Argentina*, à la recherche de la « sécurité face aux quartiers à risque », adopte une stratégie diamétralement opposée à l'idée de développement des quartiers puisqu'elle ne vise pas à améliorer la situation et entretient, au contraire, les stigmatisations négatives et à la recherche d'un nouveau segment de clients, puisqu'elle traduit clairement le désintérêt de l'opérateur à explorer ce marché. Sa vision consiste à considérer la population des quartiers défavorisés avant tout comme un risque, non pas, cette fois, commercial<sup>486</sup>, mais comme un risque physique, corporel pour les salariés et matériel pour les infrastructures.

Au-delà des concepts mobilisés pour la dénomination des programmes, l'analyse des stratégies des opérateurs en matière de gestion dans les quartiers défavorisés doit intégrer l'étude des dispositifs organisationnels mis en place, autant dans leur effectif en personnel que dans l'allocation des budgets octroyés, reflète, s'il en est, du soutien de la Direction Générale de l'entreprise aux projets mis en œuvre.

2.1.2. Les moyens de l'organisation interne : mobilisation des ressources humaines, matérielles et symboliques : l'agencement organisationnel comme *composite*

Afin de répondre à leur mandat de professionnalisation en matière de développement, les opérateurs ont engagé, dès le début des concessions, des dynamiques qui reflétaient clairement les approches contrastées qui devaient définir leur propre rôle de développeur. Les *composites* de ressources qui en découlent présentent des visages très différents d'un secteur à l'autre.

---

<sup>486</sup> En référence à l'article : BOTTON, 2004. *Op.Cit.*

L’analyse de la composition de ces composites est un préalable à l’analyse de leur compétence, c’est-à-dire de leur capacité à répondre au mandat qui leur a été confié.

#### 2.1.2.1. *Marketing Social (Edenor)* : un composite de ressources limitées

Dans le domaine de l’énergie électrique, l’équipe « *Marketing social* », qui constitue l’agencement organisationnel auquel nous nous intéressons, s’est constitué tardivement sur la base d’un contexte juridico règlementaire défaillant. En effet, l’urgence dans laquelle a dû travailler l’entreprise après la signature de l’accord cadre<sup>487</sup> n’a pas permis à l’organisation de prendre le temps d’intégrer une dimension de « métier » d’ingénieur social. En ce sens, la signature même de l’accord cadre démontre le degré d’improvisation de la réponse offerte aux populations des quartiers *carenciados* face à une demande sociale forte et organisée, ce qui nous permet de nous interroger aussi sur la volonté de l’opérateur à se professionnaliser dans ce domaine. Cet accord a pris très tôt des allures d’« arrangement politique »<sup>488</sup> puisque, dès l’étape de sa conception, il excluait l’acteur le plus important du programme : les habitants des quartiers. Il a été conçu conjointement par l’entreprise et par les pouvoirs publics selon les critères qui leur convenaient face à une situation nouvelle. Certes, la réponse a été rapide mais elle a provoqué, dès sa première expression, des déséquilibres entre besoins et ressources, qui ne cessent, aujourd’hui encore, de s’aggraver. La première forme de politique de l’entreprise en matière de gestion dans les quartiers défavorisés était donc totalement étrangère à l’idée d’une adéquation entre une offre de l’entreprise et des besoins sociaux : en effet, ses objectifs étaient d’éviter les mouvements populaires et les conflits à la veille des élections provinciales tout en permettant à l’entreprise de ne pas supporter à elle-seule « le coût de la pauvreté ». Cet échec pourrait être interprété par l’absence initiale de mandat concernant la gestion du service dans les quartiers. La première forme d’un *mandement* général pour l’opérateur (le contrat de concession) ne comprenait aucune référence à cette question. Pour autant, l’accord cadre peut-il être considéré comme la première « mise en mots », le premier *mandement* concernant la question des quartiers défavorisés ?

La mobilisation des ressources internes et l’organisation inhérentes à cette politique, bien qu’extrêmement importantes en termes d’effectifs (une mobilité horizontale de plus de 250 employés affectés aux postes de *gestores de barrios*) et en termes de résultats opérationnels

---

<sup>487</sup> Présenté en deuxième partie.

<sup>488</sup> Selon les termes d’un responsable de l’entreprise.

(près de 400 000 régularisations au cours des trois premières années de concession) ne constitue pourtant pas à nos yeux des indicateurs d’une professionnalisation de l’opérateur dans le domaine du développement. Si les moyens déployés ont été d’une ampleur jusque là méconnue dans ce type de gestion, il s’agissait de mesures temporaires (les 250 *gestores de barrios*, une fois la régularisation des quartiers effectuée, ont été redéployés dans l’entreprise) visant à intégrer les quartiers défavorisés dans la gestion de l’entreprise au même titre que des « clients traditionnels » sans qu’aucune disposition particulière (formation spécifique pour le travail des *gestores*, par exemple) n’ait été envisagée ni pour la spécialisation des intervenants ni pour la durabilité des solutions apportées. Depuis lors, l’entreprise ne dispose plus d’équipe technique ou commerciale spécifique pour l’activité opérationnelle dans les quartiers défavorisés. Sur le terrain, les personnels techniques (désormais issus d’entreprises sous-traitantes) peuvent être amenés à y travailler, tout comme les personnels commerciaux en agence à être confrontés aux difficultés de paiement de certains clients issus de ces quartiers, mais, comme il n’existe pas de gestion différenciée, le personnel de contact ne dispose ni de moyens ni d’outils adéquats pour répondre aux demandes de ces clients.

L’accord cadre, *mandement* ? Certes, mais issu d’un mandat « hypocrite », non pas au sens où J. Girin l’entend (mandat pour accomplir des « basses œuvres » afin de protéger le mandant) mais plutôt au sens où l’exercice du mandat dans sa totalité (« apporter un service régulier à l’ensemble des quartiers défavorisés de la concession ») reposait sur des conditions trop ambitieuses pour être crédibles de la part des acteurs signataires (en particulier celle d’urbaniser l’ensemble des bidonvilles de l’agglomération entre 1994 et 1998). L’accord cadre incarnait donc un mandat hypocrite compte tenu de son caractère irréalisable et a peu à peu dévoilé l’objet de son vrai mandat : étendre le service là où les conditions techniques et commerciales le permettent, abandonner les lieux jugés *irratrapables* tout en évitant un mécontentement social qui remettrait en cause cet équilibre.

Par suite des limites de l’accord cadre et de son incapacité à proposer un accès durable à l’énergie pour les populations défavorisées, l’entreprise a dû se résoudre à explorer de nouvelles pistes. Ainsi, une réflexion est menée depuis quelques années au siège, en particulier à la direction commerciale et des outils sont à l’essai, tels le prépaiement ou le service minimum, évoqués dans les chapitres précédents. Avant un déploiement opérationnel qui pourrait être de grande ampleur, ces réflexions, qui cherchent davantage à comprendre les besoins et les problèmes des quartiers défavorisés par rapport au service électrique, engagent

l’opérateur sur la voie d’une professionnalisation en matière d’ingénierie sociale. Après l’échec de l’accord cadre, l’idée est désormais de compter les communautés de quartier dans la conception des nouveaux outils en les adaptant au mieux à la réalité socio-urbanistique de l’agglomération.

Cependant, notons le degré relativement élevé d’improvisation et de « tâtonnement » de l’opérateur. On constate, en effet, une attitude de retrait systématique face à un projet de « véritable professionnalisation » des équipes. Le nouveau mandat en matière de gestion dans les quartiers défavorisés, moins hypocrite que l’accord cadre bien que relativement confus, est le fruit de la combinaison de deux mouvements distincts : d’une part, un mandat général (une orientation *développement durable* des activités) imposé par la direction du groupe depuis Paris<sup>489</sup> et d’autre part, l’inquiétude du directeur commercial d’*Edenor* de voir remonter les niveaux d’impayés au moment de la crise. Malgré ce double mandat et la nécessité de réfléchir à des solutions durables pour l’accès à l’électricité dans les quartiers défavorisés, les ressources humaines mobilisées pour rendre ce mandat opérationnel n’ont pas répondu à des critères de professionnalisation en matière de développement. La création de l’unité « *Marketing social* », chargée d’explorer les voies du développement, a d’ailleurs été initialement vécue par son responsable comme une sorte de « déclassement », une activité considérée comme moins noble. En outre, les effectifs extrêmement réduits de l’équipe et ses qualifications très hétérogènes et relativement éloignées des besoins opérationnels n’ont pas contribué à l’émergence des compétences qui pouvait être attendue. Précisons néanmoins qu’avec la légitimation progressive de ces nouvelles approches (de la part du siège et de la direction générale), la tendance s’est inversée : si les personnels sont toujours peu nombreux à travailler sur la question, l’image de l’équipe « *Marketing social* » en interne s’est nettement améliorée au sein de l’entreprise et bénéficie désormais d’une meilleure reconnaissance de la part des équipes techniques et commerciales.

En effet, si l’on regarde de plus près la composition de l’équipe « *Marketing social* » en termes de ressources humaines, elle ne comprenait initialement que peu de personnes :

- une sociologue, sous contrat précaire (type consultant, renouvelé tous les mois), ayant travaillé au ministère (secrétariat à l’énergie) sur la question de l’usage rationnel de l’énergie,
- parfois accompagnée d’un stagiaire,

---

<sup>489</sup> Les 21 engagements d’EDF pour le Développement Durable évoqués précédemment.

- un employé d'*Edenor* (ex employé SEGBA) sociologue de formation et travaillant sur la prospective de marchés, ayant à charge la question spécifique des clients défavorisés,
- sous la direction du responsable de l’unité Marketing.

Les ressources matérielles composant l’agencement sont conditionnées par le faible effectif en ressources humaines : les locaux sont situés dans l’édifice du siège dans le centre ville, à l’étage de la direction commerciale. Le « coin » *Marketing Social*, est composé de quatre postes de travail installés derrière des cloisons mobiles à mi hauteur. Seul le bureau du *gerente* est isolé dans une pièce. L’équipe dispose des moyens matériels mis à disposition dans l’ensemble de l’entreprise (en termes de logistique, salles communes, bureautique, etc.). Les ressources matérielles s’avèrent relativement limitées au regard de l’enjeu que pourrait constituer un dispositif « gestion du service dans les quartiers *carenciados* » au sein de l’entreprise.

En termes de ressources symboliques, l’équipe ne dispose pas d’une identité très forte. L’équipe *accompagne* certaines discussions ou certains projets. Son responsable est par ailleurs en charge d’autres questions de Marketing et ne semblait pas, dans un premier temps pour le moins, *porter* de projet particulier. L’intérêt croissant des équipes en interne pour l’activité de *Marketing Social* leur permet, petit à petit, de se faire connaître et de chercher des relais. Son responsable a, petit à petit, été amené à participer à des activités proposées par le groupe EDF à l’échelle internationale (réunions, colloques) portant sur la question ciblée des clients défavorisés. L’agencement a gagné progressivement en légitimité même si celle-ci ne se traduit pas encore par une organisation consolidée et professionnelle.

Les aspects organisationnels démontrent la difficulté de l’entreprise à faire accepter le bien fondé du travail d’ingénierie sociale. La situation actuelle de crise a cependant provoqué un intérêt croissant de la part de l’ensemble des équipes de l’entreprise (financière, comptable, opérationnelle, technique, commerciale...) pour les programmes proposés par l’unité « *Marketing social* » et pourrait constituer, à ce titre, une opportunité de légitimation du métier.

#### 2.1.2.2. *Desarrollo de la comunidad*: un composite « boule de neige »

En revanche, dans le domaine de l’eau, la lenteur du déploiement des programmes de développement n’a pas freiné le véritable souci de professionnalisation des acteurs en



présence<sup>490</sup>. C’est dans cette perspective que le régulateur argentin, grâce à une aide financière de la Banque interaméricaine de développement (BID), a fait appel, en 1999, à un spécialiste du développement – ayant des expériences de terrain en Afrique et en Haïti – afin de lui confier la responsabilité des programmes sur la concession de Buenos Aires. Les années précédant son arrivée avaient été consacrées à l’identification et à l’analyse socio-économique détaillée des quartiers *carenciados* de l’agglomération, grâce à l’aide de l’IIED-AL.

Dès l’arrivée du Dr Braïlowsky en 1999 (le *responsable* répondant pour l’agencement auprès du mandant), l’entreprise a créé une structure spécifique pour les programmes : l’unité *Desarrollo de la comunidad*. Cette unité a connu une succession de changements de tutelle : elle a d’abord dépendu des directions régionales opérationnelles puis de la Direction Commerciale avant de passer sous la tutelle de la sphère décisionnelle directe de la Direction Générale. Ces changements de tutelle illustrent clairement la difficulté de l’entreprise à résoudre le problème de l’acceptation du bien fondé et de la nécessité d’intégration du métier d’ingénieur social dans l’entreprise. Le mandat « apporter l’eau dans les quartiers défavorisés » émanait plus explicitement du groupe Suez et du régulateur local que de l’entreprise *Aguas Argentinas*. Doté d’une ressource symbolique forte (l’appuie la direction parisienne), le responsable de l’équipe a réussi, en systématisant le recours à cette ressource symbolique, à imposer sa vision de l’opérationnalisation du mandat, malgré de très fortes réticences en interne:

« C’est vrai que Suez a un discours très clair sur ce sujet, sur la responsabilité sociale de l’entreprise, qu’on peut diviser en deux grands volets:

- à travers notre métier dans des pays où il n’y a pas vraiment d’homogénéité des clients et où il y a des segments de clients qui n’existent pas en Europe
- un deuxième volet qui serait plus tout ce qui est activité caritative, même si c’est une forme de l’intégration de l’entreprise dans la société, de rôle social, de responsabilité sociale aussi...

Moi, je ne peux parler que du premier mandat qui est mon métier, qui est l’adaptation de l’entreprise à la gestion des segments de clients non traditionnels pour une entreprise d’origine européenne. En plus de la forte volonté de Suez et du discours clair de monsieur Mestrallet, qui est très bien reflété dans le document “la bataille de l’eau” qui a été distribué à tous les interlocuteurs de l’eau et de l’assainissement, il y a de manière concrète au niveau d’Ondéo, un programme, une équipe, qui s’appelle “Eau pour tous”,

---

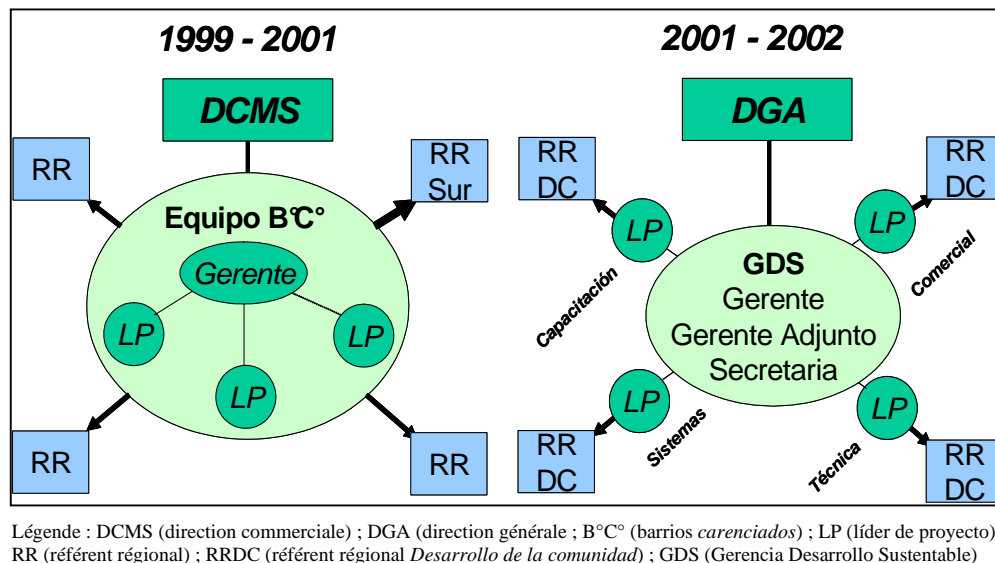
<sup>490</sup> A ce propos, certaines analyses affirment même que la lenteur du déploiement des programmes opérationnels est une des conditions de la « professionnalisation » des acteurs en présence. Pour le cas de l’opérateur public d’eau à Bangalore (Inde), voir : CONNORS, Genevieve. « When utilities « muddle through »: pro-poor governance in Bangalore’s public water sector ». *Environment and Urbanization*, avril 2005, vol.17, n°1, pp.201-218.

qui a donc son siège à Paris. Toutes les équipes “quartiers défavorisés” sont reliées à cette équipe, à ce programme, à cette cellule centrale, qui est chargée en même temps de donner un appui méthodologique à chaque concession et en même temps de la capitalisation de l’élaboration de pratiques recommandées sur le thème pour faciliter l’échange et aussi les futures interventions ».

AASA - responsable *Desarrollo de la comunidad* (20/03/02)

L’unité *Développement de la communauté* a initialement travaillé à professionnaliser les acteurs en interne. Deux étapes se sont dès lors avérées essentielles : la sélection du personnel et la formation professionnelle (choix et valorisation des *ressources humaines*). Le responsable du programme a sélectionné au sein de l’entreprise quatre responsables « siège » (les *líderes de proyecto* : chefs de projets *Desarrollo de la comunidad*) - ce processus a toutefois duré presque trois ans - et a exigé des affectations de personnel au niveau opérationnel. Plus de quarante personnes travaillent exclusivement sur les programmes de développement dans les quartiers. Ces employés ont tous suivi des formations et ateliers sur l’ensemble des aspects du métier – communication communautaire, gestion des conflits, typologie des quartiers, spécificités des quartiers, etc. - et continuent régulièrement à être formés, en fonction des difficultés rencontrées sur les terrains ou des opportunités de faire appel à des spécialistes du domaine.

Schéma 11 - Evolution de l’organigramme de l’équipe DC entre 1999 et 2002



Source : élaboration conjointe de l’auteur et des chefs de projets DC (juin 2004)

En ce qui concerne les *ressources matérielles* qui composent l’agencement organisationnel « Développement de la Communauté », bien que fluctuantes avec les évolutions des budgets et

des allocations en ressources humaines, elles sont le reflet d'une mobilisation importante des moyens qui y sont consacrés et de l'entrée du mandat dans l'activité de l'entreprise : bureaux au siège dans le centre ville (alternativement dans le bâtiment historique du « Palais des Eaux » puis dans la tour moderne du siège au cœur du *business center* – d'abord RC sans fenêtre puis 18<sup>ème</sup> étage avec de vastes bureaux - avant un retour au bâtiment historique) et bureaux dans les unités opérationnelles régionales, voitures de fonction, accès aux ressources marketing de l'entreprise (élaboration de vidéos, affiches, documentation institutionnelle), etc. L'ensemble des ressources matérielles qui forment le composite *Desarrollo de la comunidad* montre l'autonomie de gestion de l'équipe et l'importance des moyens octroyés et mobilisés : une croissance continue des budgets pour le programme, l'émergence de nouvelles demandes d'intervention, une croissance continue de l'effectif (donc des locaux) de l'équipe, une visibilité de plus en plus claire au sein et en dehors de l'entreprise, etc.

Cet effet « boule de neige » est en grande partie dû aux ressources symboliques du composite, qui ont favorisé un démarrage opérationnel du programme. Ces ressources sont à explorer dans les liens qui existent entre le responsable et son équipe, de même que dans les réseaux explorés et entretenus autour de l'équipe. Le responsable est, d'une part, expatrié et, d'autre part, médecin (spécialiste en développement et non gestionnaire) et bénéficie donc d'un soutien fort du siège à paris (principal mandant) et d'un réseau social (carnet d'adresse) conséquent. Cette ressource lui a permis d'engager l'activité en interne (préparation de l'entreprise, formation) pendant la période que l'équipe surnomme « la phase sous-marin » du fait du faible soutien de la direction générale (locale) à cette période. Suite au changement de direction générale en 2002, des budgets ont été débloqués, ce qui a permis à l'équipe, déjà entrée dans un processus de professionnalisation, de déployer ses compétences *en situation* et de se lancer dans la phase de massification des projets. La ressource symbolique « légitimité du responsable » a donc eu un rôle clé dans la consolidation du programme et dans l'effet « boule de neige » du composite organisationnel.

Une fois cette équipe mise en place, a été entamée une longue phase de formation professionnelle de l'ensemble du personnel de l'entreprise concerné plus ou moins directement par les programmes – directions du siège, personnel opérationnel technique et commercial, syndicats...- accompagnée, parallèlement, des premiers projets de terrain – prise de contact avec les municipalités, évaluation de la faisabilité des projets, identification des leaders de quartiers, etc.

Après des premières années difficiles pour l’unité *Développement de la Communauté* pour s’organiser et se trouver une place dans l’entreprise, c’est l’octroi d’un budget important en 2002 qui a permis la mise en place d’une série de quarante projets opérationnels dans leur intégralité : demande émanant des quartiers, signature d’un contrat tripartite, travaux, connexions, intégration commerciale. Ces projets initialement appelés *business cases* puis *modèles participatifs de gestion* que nous avons évoqués dans les chapitres précédents, sont actuellement en cours de réalisation.

Si l’entrée dans l’organisation de la notion de « métier » du développement a suscité de nombreux bouleversements, il est encore très tôt pour percevoir une intégration stable et durable de ces nouvelles activités. Chaque secteur, montre, en ce sens, des évolutions différentes, qui laissent présager des perspectives futures. Dans le domaine des télécommunications, la notion de développement n’a pas encore effleuré le contenu des politiques puisque l’axe stratégique choisi a été celui du développement technologique. Dans le domaine de l’eau, malgré un haut degré de professionnalisation, la durabilité des activités n’est pas garantie. En revanche, dans le secteur de l’énergie électrique, la légitimité des projets semblent en bonne voie pour être acquise mais elle se heurte à un haut degré d’improvisation et un manque de professionnalisation de l’entreprise dans son ensemble.

## 2.2. Les outils de la « professionnalisation » : formation professionnelle, méthodologie d’intervention, modèle de gestion, capitalisation

Afin d’essayer de caractériser la compétence de l’agencement organisationnel, c’est-à-dire sa capacité à répondre au mandat, il est indispensable d’analyser les différentes réponses qu’il propose au mandant pour atteindre son objectif. Dans la perspective d’une recherche sur la professionnalisation des équipes en matière d’ingénierie sociale, les principales voies explorées dans cette étude ont été : la formation professionnelle comme mode d’apprentissage et d’échange, la mise en place d’une méthodologie gestionnaire pour l’intervention des opérateurs dans les quartiers *carenciados* comme mode d’action et le *traçage* des activités ou la capitalisation des expériences comme mode d’évaluation et d’éventuelle réplique des programmes. Ces trois dimensions, de par leur représentativité de la chronologie des processus, permettent d’appréhender la préparation, l’action et l’évaluation des activités des mandataires :

elles sont autant de lecteurs possibles des voies de professionnalisation explorées par les opérateurs et contribuent donc à la caractérisation des types de gestion adoptés par chacun pour servir les quartiers défavorisés.

#### 2.2.1. La formation professionnelle : la modalité participative comme clé de réussite ?

Si le mandat inhérent au service dans les quartiers défavorisés implique, pour le PDG du groupe *Suez* de « faire simplement son métier », il nécessite cependant une bonne connaissance préalable des nouveaux destinataires du service et la mise en place de méthodologies d’interventions adaptées. Cette « qualité » rare et recherchée permettant de développer une activité bien maîtrisée dans un nouveau contexte d’action se crée dans l’échange entre opérationnels et spécialistes et dans l’apprentissage collectif d’une nouvelle dimension du métier.

*« Au regard de ma grande expérience de terrain dans les problématiques de l’eau dans les quartiers défavorisés, il me paraît de plus en plus clair que le succès de projets tient à la bonne organisation et aux choix adéquats en matière de Ressources Humaines »*

AASA - Responsable *Desarrollo de la comunidad* (20/03/02)

##### 2.2.1.1. Chez *Telecom Argentina* : la formation comme négation d’une recherche de professionnalisme en matière d’ingénierie sociale

Dans le secteur des télécommunications, l’objectif d’intégrer les populations des quartiers défavorisés dans le panel des clients n’a jamais été présenté comme un enjeu ni par l’Etat concédant ni par l’entreprise. Il n’existe par conséquent aucun type de mesure allant dans ce sens. Ni la mise en place de projets adaptés, ni la professionnalisation dans ce domaine n’ont été envisagés. Cela se traduit aujourd’hui par une absence totale de prise en compte de la problématique « quartiers défavorisés » dans la mise en œuvre opérationnelle des activités<sup>491</sup>. Les seules actions pouvant être relevées comme « facilitatrices » de l’action dans les quartiers défavorisés (au sens de l’opérateur), largement empreintes de sa stratégie défensive, sont des formations dispensées auprès des personnels techniques de rue sur des notions de sécurité (réaction en cas de vol ou de dégradation de matériel, agressions verbales ou physiques). Ces

---

<sup>491</sup> Rappelons au lecteur que les quartiers défavorisés ne sont pas identifiés comme tels dans la base de données de l’entreprise.

actions purement défensives confirment l’attitude de négation de l’opérateur vis-à-vis des besoins potentiels des populations des quartiers *carenciados* en matière de téléphonie. On peut même, dans cette perspective, parler d’ « anti-professionnalisation » de *Telecom Argentina* en matière d’ingénierie sociale : l’opérateur ne souhaite pas développer ce corps de métier au sein de son organisation. Son attitude partielle vis-à-vis des quartiers, malgré un discours de désintéressement, se reflète dans le fait que les actions engagées ont tendance à aggraver les préjugés inhérents à la gestion du service dans un tel contexte socio urbain.

En revanche, dans les secteurs de l’eau et de l’énergie électrique, le souci des entreprises de travailler avec les quartiers défavorisés a été explicite dès le début des concessions.

#### 2.2.1.2. Chez *Aguas Argentinas* : la formation comme tremplin vers la professionnalisation

Au-delà de toutes les difficultés que peut rencontrer un groupe international comme *Suez* pour affronter le défi de l’extension du service d’eau à des populations jusque-là mal connues de lui et exclues des circuits commerciaux traditionnels, le simple projet d’intégration de ces populations révèle une volonté forte d’atteindre l’objectif d’ « Eau pour tous » et de relever le défi de « la nouvelle bataille de l’eau » présentée clairement par G.Mestrallet, PDG du groupe.

*« Le droit universel d’accès à l’eau doit être reconnu. Notre métier consiste à faire chaque jour de ce droit une réalité. Parmi nos clients dans le monde, 9 millions vivent en dessous du seuil de pauvreté. Desservir ces populations est un des principaux objectifs auxquels nous nous engageons par contrat [...] Pour nous, ce n’est pas du mécénat, c’est simplement notre métier, notre devoir mais aussi notre fierté. »*

Gérard Mestrallet, PDG de *Suez*  
« *La vraie bataille de l’eau* », 26 octobre 2001

« *C’est simplement notre métier* » : cette idée essentielle nécessite paradoxalement un changement profond de l’organisation et de la culture de l’entreprise. En effet, si la gestion du service d’eau dans les quartiers *carenciados* relève de la responsabilité et de la compétence de l’opérateur, censé agir *pour tous*, ce dernier doit engager une réflexion sur sa capacité à les mobiliser puisqu’il se trouve face à un marché largement méconnu. L’entreprise, et donc son personnel, doivent apprendre, acquérir des compétences, définir des modalités d’intervention et penser la relation de service afin de pouvoir exercer pleinement le métier d’ingénieur social. Cette nouvelle forme d’intervention auprès des quartiers défavorisés vient totalement

bouleverser la logique paternaliste qui prévalait jusqu’alors en Argentine à l’égard de ces populations. Le souci de professionnalisation des interventions dans les quartiers constitue une innovation, d’une part, pour les destinataires des programmes: les quartiers défavorisés, et d’autre part, pour l’acteur « entreprise ».

La réussite d’un projet tel que celui proposé par l’unité *Développement de la Communauté* chez *Aguas Argentinas* est largement conditionnée par la motivation des acteurs pour le mener à bien, mais aussi par leur capacité à confronter et faire travailler ensemble deux univers étrangers l’un à l’autre. Cette capacité s’acquiert et se construit au fur et à mesure que s’organisent les projets, au moyen, en particulier, d’une préparation et d’une formation solides des acteurs du programme. Plus que jamais le rôle de la « ressource humaine » s’avère déterminant dans la performance gestionnaire de l’entreprise et dans la réappropriation collective du métier d’opérateur d’eau. C’est dans ce cadre qu’en 1999, le responsable de l’unité *Développement de la Communauté* a consulté la directrice de la formation professionnelle de l’entreprise, afin de mettre sur pied un programme complet de formation professionnelle pour le personnel d’*Aguas Argentinas*.

Depuis le début de la concession, la formation professionnelle a toujours été un outil fortement mobilisé par l’entreprise. Au moment de la création d’*Aguas Argentinas*, suite à la forte diminution des effectifs, des formations professionnelles massives ont eu pour objectif d’accompagner la reconversion et la mobilité interne du personnel. Puis rapidement, il a fallu organiser des formations pour le personnel technique, sur les nouvelles technologies qui allaient être mises en place, et, pour le personnel commercial, sur le renouveau de la relation au client. Il a fallu parallèlement préparer le personnel à l’utilisation de nouveaux outils gestionnaires, en particulier, aux outils informatiques.

Le processus de formation professionnelle étant permanent, le personnel d’*Aguas Argentinas* a pu bénéficier, à la suite de ces formations massives, de formations au fur et à mesure que s’exprimaient de nouveaux besoins. La formation professionnelle est alors devenue plus adaptée : l’entreprise a été divisée en quatre zones géographiques (Capitale, Sud, Nord, Ouest) et la présence de responsables RH dans chacune des zones a permis, petit à petit, de sortir de la logique de formation massive pour une approche plus « à la demande » sur des thèmes ponctuels. La dynamique de renouveau de la relation de service s’est étendue aux clients « internes » : les employés. Aujourd’hui, les besoins particuliers en matière de formation

professionnelle sont détectés, au niveau opérationnel, par les équipes sur le terrain puis transmis au référent RH régional afin d’être analysés et traduits en activité de formation par la DRH au niveau central.

En ce qui concerne l’équipe *Développement de la Communauté*, dès les balbutiements du programme, la formation professionnelle a constitué de manière très explicite l’un des quatre piliers de gestion soutenant le projet, aux côtés de : l’élaboration d’un système d’information, de la recherche de solutions financières alternatives et de la mise en place d’une méthodologie d’intervention sociale. La formation professionnelle ne vient pas seulement en appui au système de gestion, elle en est partie intégrante. Deux modalités de formation ont été adoptées, successivement ou parallèlement, selon les cas : une formation « initiale » pour les membres de l’équipe *Développement de la Communauté* dans la perspective de l’apprentissage du métier d’« ingénieur social » et une formation massive (en cascade, puisque dispensée par l’équipe *Développement de la Communauté*) sur les problématiques du développement, adressée à l’ensemble du personnel : directeurs exécutifs, encadrement, personnel technique et commercial, syndicats, etc.

Comment penser l’organisation de ce programme ? En matière de formation professionnelle, *Aguas Argentinas* avait pour habitude d’avoir recours à des intervenants externes. Dans un premier temps, l’idée du programme de formation a été confiée à un consultant dont la proposition a finalement été jugée inadaptée, d’une part, par l’équipe *Développement de la Communauté*, et d’autre part, par l’équipe de formation. Du fait de la nouveauté que constituait l’intervention du secteur privé dans la gestion du service d’eau dans les quartiers défavorisés, la difficulté que posait une telle demande était qu’il n’existait pas sur le marché de spécialistes compétents en la matière. Les deux équipes ont donc décidé conjointement d’organiser la formation en interne.

« Qui de meilleur que nous pouvait faire comprendre ce que nous devons être et ce que nous devons faire ? »

AASA - responsable de la formation professionnelle (08/04/02)

Le contenu du programme, de même que l’animation des activités de formation étaient directement pris en charge par l’équipe *Développement de la Communauté*, guidé, en particulier par l’expérience de leur responsable en matière d’intervention dans les quartiers



défavorisés (en Haïti). L’idée de la formation était de pouvoir préparer l’organisation à l’intégration des quartiers défavorisés dans l’activité de l’entreprise, de pouvoir proposer un service de qualité à tous, indépendamment des caractéristiques économiques ou socioculturelles des clients.

*« En dotant ces quartiers des services d’eau et d’assainissement, il convient de considérer les apprentissages que cette pratique suppose pour l’entreprise, pour ensuite pouvoir l’intégrer de manière institutionnelle dans la politique de la concession »*

Consultante en développement – en mission chez AASA (31/12/01)

Le principe directeur du programme de formation, « l’approche constructiviste » (*el enfoque constructivista*) est celui-même guidant l’activité de développement dans son ensemble : l’idée sous-jacente étant de rendre systématique l’interaction entre acteurs au moment de la prise de décision. Ce principe participatif, résumé par la formule : « Ce que vous savez, ce que nous préparons, ce que nous construisons ensemble » a connu un franc succès dans son application dès les premières séances de formation. En effet, le fait que la formation soit dispensée en interne a largement facilité sa mise en œuvre : cela a permis un échange entre le niveau opérationnel et l’équipe de formateurs (donc l’équipe *Développement de la Communauté*), la définition d’une politique adaptée à partir de l’expérience de terrain des équipes et un retour en termes de connaissances spécifiques diffusées auprès des équipes<sup>492</sup>.

Outre les enseignements et les échanges de connaissances sur les problématiques de l’eau et de l’assainissement à l’occasion des séances de formation, cette approche avait pour objectif, à terme, de participer à la définition d’un modèle et d’une politique de gestion pour le segment quartiers *carenciados*, et à la rédaction d’un guide méthodologique d’intervention sociale par l’équipe. Le programme de formation avait pour objectif principal de préparer et d’améliorer le contact des personnels de l’entreprise avec les habitants des quartiers défavorisés de la concession, de même que de les sensibiliser aux problématiques et aux enjeux du développement durable. Le résultat recherché à l’issue de ce programme de formation était, explicitement: « que les bénéficiaires de la formation aient pris connaissance des principes de

---

<sup>492</sup> Par exemple, suite à des commentaires réitérés à l’occasion d’ateliers de formation sur le fait que les agressions dans les quartiers défavorisés avaient plutôt lieu l’après midi, la décision a été prise au niveau opérationnel de concentrer les interventions dans certaines zones tôt le matin.

durabilité pour les projets d’eau et d’assainissement, aient amélioré leur communication non verbale et aient pris conscience des vertus que doit posséder un véritable chef d’équipe ».

Les ateliers de formation se sont tous déroulés selon des schémas similaires. L’atelier, qui avait lieu dans l’un des quatre sièges de districts de la concession (Capitale, Nord, Ouest, Sud) accueillait environ une vingtaine de salariés et durait une journée entière. Il se déroulait selon un principe d’alternance entre présentations et activités participatives. Les groupes de participants étaient mixtes et présentaient souvent une diversité en termes d’activités professionnelles.

#### Encadré 34 - Exemple d’une journée d’atelier de formation

<b>Formation « développement » pour le personnel commercial. District de Morón, avril 2002.</b>		
Horaires	Activité	Acteurs
9h-9h15	Ouverture de l’atelier - accueil	Directeur région/ chef district
9h15-10h15	Présentation de l’unité <i>Desarrollo de la comunidad</i> , de la méthodologie de travail et du contexte d’action. Principes de base du développement durable.	Responsable de l’unité DC
10h15-11h	Métoplan n°1 : « Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez dans la relation de service aux clients issus de quartiers défavorisés ? »	Tous
11h-11h30	Pause	
11h30-12h	Jeu de rôle	Tous
12h-13h	Métoplan n°2 : « quelles mesures pourraient être prise pour améliorer la relation de service aux clients des quartiers défavorisés ? »	Tous
13h-14h	Déjeuner	
14h-14h30	Récit d’expériences du personnel opérationnel DC.	Un membre de l’équipe DC
14h30-15h	Projection d’une vidéo + débat	Tous
15h-15h30	Pause	
15h30- 16h	Conclusions	Responsable de l’unité DC.

Source : élaboration par l’auteur d’après le journal de terrain, avril 2002

Les formations s’articulent autour de quatre modules intégrés, adaptés et définis en fonction des bénéficiaires de la formation :

- Communication sociale,
- Contexte social et politique de la privatisation des services d’eau et d’assainissement,
- Développement durable,

- Méthodologie participative de travail et élaboration d’outils adaptés à la gestion des services dans les quartiers défavorisés.

Dans un premier temps, les acteurs concernés par la formation *Développement*, appelés « groupes cibles » (*grupos Meta*) ont été: (1) les chefs de districts, (2) les référents techniques et commerciaux pour les districts, (3) les équipes de *Développement de la Communauté*, (4) les responsables de projets d’infrastructure et les inspecteurs de la Safège<sup>493</sup>, (5) les cadres et directeurs de la Direction de l’eau et de l’assainissement, (6) le personnel de l’attention commerciale, (7) les équipes opérationnelles et les contremaîtres des zones concernées. Par la suite, d’autres catégories de personnel ont également pu bénéficier du programme de formation comme : les directeurs, les responsables de Ressources Humaines, la direction commerciale, les syndicats.

Afin de mettre en pratique « l’approche constructiviste » recherchée, une série d’outils spécifiques a été mobilisée lors des séances ou ateliers de formation pour les activités participatives<sup>494</sup>.

Le premier, et certainement le plus utilisé pour ces ateliers, est appelé « Méta-plan ». Cet outil de formation, d’origine allemande, cherche à créer un espace de discussion, permettant un débat, reprenant l’idée de « place publique » : une question est posée, par exemple : « quels problèmes rencontrez vous dans votre activité au contact des quartiers défavorisés ? » et écrite sur un tableau. Chaque participant doit y répondre par une ou plusieurs idées (par exemple : « vol de matériel », « pas de trame urbaine pour les travaux », « pas de capacité de paiement », etc.). Les réponses sont inscrites individuellement sur des petites cartes préalablement distribuées (une seule idée par carte). Les cartes sont ensuite épinglées à l’envers sur un panneau de polystyrène, puis retournées une à une par l’animateur de l’atelier. Chacune fournit l’occasion de débattre sur une idée, l’identité de l’auteur demeurant inconnue. En définitive, cet outil permet une participation de tous à l’atelier, une grande motivation de chacun à répondre (du fait de l’anonymat des réponses), la présentation de chacune des idées, un classement ou des regroupements de réponses, de même qu’un débat ouvert entre tous les participants. Un

---

<sup>493</sup> Société d’ingénierie et de conseils appartenant au groupe Suez, dont les activités s’exercent dans les domaines de l’eau et de l’environnement.

<sup>494</sup> Pour une analyse historique et une présentation méthodologique exhaustives des outils mobilisés et mobilisables dans le cadre de projets participatifs, voir : LEROY, Maya. *La participation et l’implication des populations dans les projets de développement et de coopération décentralisée. Une revue critique de la littérature*. Paris : EDF R&D, Mai 2005, 89 p.

deuxième « Métaplan » peut être prévu dans la même séance afin de répondre à une deuxième question, par exemple, après « quel type de problèmes rencontrez vous dans votre activité avec les quartiers défavorisés ? » peut suivre « quel type d’améliorations ou de solutions pourraient être envisageables, selon vous ? ». Les réponses individuelles (cartes) et les axes des débats doivent ensuite être répertoriés par l’animateur afin de rédiger, à l’issue de la séance, un rapport de l’atelier. Cette base d’information pourra ensuite remonter aux décideurs afin d’adapter les modalités de gestion.

Le deuxième outil utilisé lors de ces ateliers est le jeu de rôle. Il offre à chacun la possibilité d’adopter le discours ou le point de vue d’un autre acteur (de l’entreprise ou externe) en situation de travail. La méthodologie est la suivante : un scénario est défini à l’avance et un rôle est attribué, en début de séance, à chacun des participants. L’animateur de l’atelier joue le modérateur. Chaque personnage se met en scène en argumentant au mieux son point de vue. A l’issue de la scène, le groupe tente de tirer des conclusions de l’expérience. Dans certains ateliers, le jeu de rôle est filmé puis visualisé par l’ensemble du groupe.

#### Encadré 35 - Exemple de jeu de rôle dans le cadre des ateliers de formation

##### JEU DE ROLE (FORMATON DC-AASA)

**Objectif :** La résolution / gestion d’un conflit.

**Scénario :** Une coupure de service a été réalisée dans le quartier « las golondrinas » (quartier précaire). Le client concerné se trouve être handicapé, au chômage et père de 10 enfants. Les représentants de l’association du quartier se rendent alors au centre de l’entreprise le plus proche (au « district ») afin de protester de manière très violente contre l’insensibilité de l’entreprise face à une situation de précarité manifeste et d’impossibilité de paiement.

**Rôles à jouer :**

- AASA - directeur de la zone « ouest »
- AASA – chef de district
- AASA – responsable *Desarrollo de la comunidad*
- AASA – responsable commercial.
- Représentants de l’association de quartier.
- Habitants du quartier.

*Source : élaboration par l’auteur à partir de documents AASA, recueil de données de terrain, avril 2002.*

Une série d’autres outils tels que des travaux de groupes, des études de cas, exercices participatifs, jeux, etc. ont également été utilisés en fonction des besoins de la formation, exprimés par les bénéficiaires ou identifiés par l’animateur.

A l'issue de chacune des formations, il a été demandé aux bénéficiaires de remplir une fiche d'évaluation afin de pouvoir repérer les points de satisfaction et les points à améliorer pour les organisateurs. Dans l'ensemble, les résultats ont été très positifs et les bénéficiaires très enthousiasmés par l'expérience participative de la formation. Chez *Aguas Argentinas*, l'atelier « développement » est, de loin, le programme de formation qui a reçu les meilleures évaluations. La responsable de la formation estime que cette réussite est liée au travail « sur mesure », « artisanal » proposé et à la possibilité pour les bénéficiaires de remarquer immédiatement des résultats sur le terrain.

A partir de ces évaluations, l'équipe de formation a rédigé des synthèses qui ont été, par la suite, adressées aux directeurs des bénéficiaires afin qu'ils puissent avoir une vision claire des éléments à modifier pour améliorer l'activité. Ces commentaires ou suggestions portaient toujours sur des détails de travail, l'idée étant que leur mise en évidence puisse apporter des changements concrets et rapides et des résultats tangibles dans l'organisation du travail. Notons aussi qu'à l'initiative de la responsable de la formation, il a été demandé aux bénéficiaires d'expliquer, avant et après la session de formation, l'activité de l'unité *Développement de la communauté* afin de pouvoir prendre connaissance des acquis issus des sessions de formation.

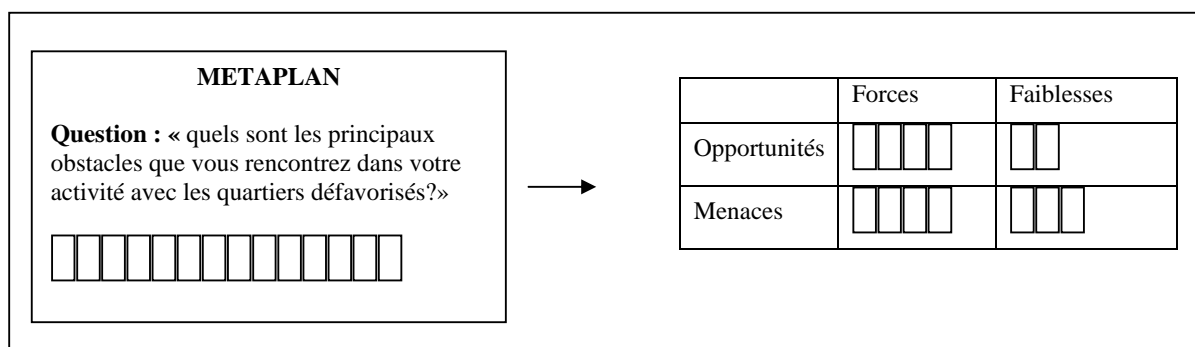
Un travail de capitalisation et de réflexion stratégique a également été conduit de manière très rigoureuse par l'équipe *Développement de la Communauté*. A l'issue de chaque session de formation, un rapport a été rédigé par l'animateur en reprenant les principales informations obtenues et échangées. Au-delà de la méthodologie participative mise en œuvre pendant les ateliers, de nombreux outils de management et d'analyse stratégique ont été mobilisés afin d'approfondir les résultats et les pistes de réflexion. Nous en présentons deux principaux pour leur caractère illustratif :

Premièrement, les analyses SWOT (« Strengths/Weaknesses/Opportunities/Threats »)<sup>495</sup> permettent de classer et de visualiser les résultats, par exemple ceux du Méta-plan, grâce à une matrice à quatre cases : Forces / Faiblesses (analyse interne) et Opportunités / Menaces (analyses externes). Cet outil permet de faire de la planification et de l'analyse stratégique.

---

<sup>495</sup> FODA en espagnol: Fuerza / Oportunidades / Debilidades / Amenazas.

**Schéma 12 - Analyse du Métaplan par le SWOT**



Source : élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, avril 2002.

Deuxièmement, le RACI (« Responsable/Acteur/Consulté/Informé ») permet une lecture facile des rôles et des responsabilités de chacun des acteurs au cours de l'élaboration d'un processus. Il s'agit d'un graphique ayant pour ordonnées les différentes étapes du processus, et pour abscisses les rôles fonctionnels des acteurs impliqués dans le processus. A chaque coordonnée, se trouve la qualification des degrés de responsabilité : « Responsable », « Acteur », « Consulté », « Informé ». Cet outil permet de visualiser rapidement la différence entre le véritable fonctionnement d'un processus et le fonctionnement tel qu'on l'imaginait. La lecture peut se faire de manière horizontale ou de manière verticale. Il est possible, de cette manière, d'évaluer si une activité est trop déléguée, pas assez, etc. C'est un outil qui fait jouer un processus émotionnel puisqu'il s'agit de mettre à plat les rapports de pouvoir dans un projet.

**Schéma 13 - Exemple d'une matrice RACI**

7 - Actions consécutives	R	I	I	A	I	I	A	I
6 - Rédaction du rapport	I			R		A	I	
5 - Déroulement réunion	A	C	C	R	C	I	R	A
4 - Confirmation				A		R	A	A
3 - Convocation	I			I		R	I	I
2 - Logistique				A		R	R	A
1 - Contenu	C	I	I	R	I	A	R	
Étapes Acteurs	Resp. unité	LP* Capital	LP Oeste	LP Norte	LP Sur	Secrétaire	Resp. op. Norte	Op. Norte

Source : «élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain (avril 2002) - analyse du processus d'organisation d'une réunion communautaire pour la préparation de travaux dans un quartier (zone : Nord).

\*LP : chef de projet (Líder de proyecto)

La première vague de formation, entamée début 2000, avait pour objectif d'informer, de sensibiliser et de travailler autour de divers thèmes, en particulier celui de la communication

sociale. L’ « approche constructiviste » a permis de mettre en évidence et d’échanger beaucoup d’informations et d’avancer en groupe sur les différentes questions.

Dans un second temps, l’équipe a fait appel aux services d’une consultante colombienne spécialisée dans les thématiques liées au travail avec les quartiers défavorisés. Ses différentes missions ont permis de compléter ce qui avait déjà été fait par d’autres activités de formation, en particulier autour des thèmes de styles de « leadership » et de « valeurs » de groupe.

*« Il est nécessaire de créer, de manière continue, des compétences en matière sociale pour que les employés de l’entreprise puissent accompagner les processus de dotation de services publics dans les secteurs de moindres ressources »*

Consultante en développement – en mission chez AASA (31/12/01)

Ses interventions ont systématiquement donné lieu à la rédaction de rapports sur la base des commentaires des bénéficiaires de la formation. Ces rapports ont permis à la direction régionale de pouvoir mieux connaître les connaissances et préoccupations du niveau opérationnel sur la question des quartiers défavorisés.

Le travail de modélisation de l’intervention d’*Aguas Argentinas* dans les quartiers *carenciados* est le premier grand résultat de la formation “développement”. Le processus d’interaction permanente, pilier de la formation, a permis de définir l’outil de modélisation pour la capitalisation des expériences, de manière précise et en lien direct avec les problèmes que soulève le terrain. Ces deux atouts peuvent être considérés comme des facteurs clés de réussite de la mise en place et de la diffusion du modèle.

La nette amélioration de la qualité des réunions communautaires est le premier résultat tangible de la formation sur le terrain, en particulier, la diminution des situations conflictuelles, du fait de la meilleure connaissance de la part des intervenants des réponses à apporter et des modes de communication à utiliser. Au-delà des résultats mesurables ou quantifiables de la formation, il convient de souligner qu’elle a surtout permis de diffuser de l’information sur l’activité de l’unité *Développement de la Communauté* et de mieux la faire connaître au sein de l’organisation. Suite à la première vague de formation, de nombreuses demandes ont d’ailleurs émané des équipes opérationnelles désireuses de formation sur ces thèmes. Tel a été le cas, par exemple, d’équipes opérationnelles travaillant dans des zones à proximité des quartiers

défavorisés et ne sachant pas comment gérer la communication en cas de problèmes de sécurité (agression de personnel technique d’installation, vol de camionnette...etc.).

#### 2.2.1.3. La formation « Développement » chez *Edenor* : une activité récréative

A la différence de l’opérateur d’eau, l’entreprise d’électricité n’a pas créé d’équipe spécifique en charge de la gestion dans les quartiers défavorisés. Les discours et les projets ont été portés en interne par la direction commerciale soucieuse de réduire les coûts liés aux impayés. Précisons, à cet égard, que les personnels d’*Edenor* en charge des projets de « développement » n’ont pas été sélectionnés en fonction de leur compétences ou expérience en la matière (puisque l’étiquette « *Marketing Social* » est arrivée après leur prise de fonction, ils ont été « affectés » à ces dossiers). Ils n’ont jamais reçu de formation particulière dans ce domaine.

En matière de gestion du service dans les quartiers *carenciados*, le premier souci de l’opérateur est de trouver un moyen de recouvrer le montant global de la facturation d’énergie. Pour ce faire, il est à la recherche permanente de nouveaux outils ou de nouveaux projets visant à permettre aux populations les plus démunies de payer le service consommé et d’éviter ainsi le cercle infernal de la coupure et de la fraude.

Avant de tester des solutions opérationnelles alternatives pour les quartiers, l’opérateur s’est intéressé à la question des économies d’énergie domestique. L’idée était de diffuser de l’information en interne et en externe sur les moyens de consommer moins d’énergie et d’augmenter ainsi les possibilités de faire face au paiement de la facture.

Les campagnes de rationalisation de la consommation d’énergie se sont accompagnées, en interne, d’une campagne de formation professionnelle des personnels commerciaux en contact avec le client. L’idée sous-jacente d’une telle formation suivait le principe de la formation en cascade : l’employé commercial, sensibilisé à la question de l’usage rationnel de l’énergie et convaincu de l’avantage d’entamer une telle démarche, peut transmettre, à l’occasion du contact avec le client, des conseils ou recommandations, utiles et facilement applicables. Il s’agit donc d’une formation professionnelle visant à impliquer le personnel dans une démarche de communication et à le former aux principes fondateurs sur ces thèmes.



Cette formation, organisée selon une méthodologie participative (des « ateliers » et non des « présentations ») était adressée à l'ensemble des personnels de « contact client » des agences commerciales. Les principaux objectifs initiaux en étaient : (1) d'apporter l'information utile au personnel pour qu'il devienne un agent actif dans la diffusion de l'idée d'usage rationnel de l'énergie auprès des clients qui ont des difficultés de paiement manifestes, (2) de le faire participer à la recherche de solutions alternatives, (3) de remplir l'objectif stratégique d'« engagement auprès de la communauté » en répondant aux demandes des secteurs les plus démunis et en les motivant pour qu'ils améliorent leur condition de vie, (4) de démontrer la responsabilité sociale de l'entreprise en interne en fournissant de l'information au reste du personnel et même de la diffuser au sein de chaque foyer. Nous verrons par la suite à quel point ces objectifs ambitieux se sont heurtés à une série d'obstacles dans leur application.

Les sessions de formation, animées par l'équipe de *Marketing Social*, d'une durée de deux heures environ (à l'issue d'une journée de travail), se sont déroulées autour de cinq modules thématiques visant à créer des débats entre les participants et échanger des idées sur les thèmes proposés : (1) la problématique de l'entreprise, (2) l'importance de l'usage rationnel de l'énergie, (3) la consommation type des appareils électroménagers, (4) la notion d'efficacité énergétique, (5) la lecture des compteurs. Chaque module a été l'occasion de faire le point sur la connaissance des participants sur le sujet et chaque session de formation s'est terminée par un débat du groupe autour des méthodes de communication envisageables pour la diffusion de l'information dans les agences.

A l'issue des formations, une évaluation a été demandée à chaque participant et les résultats ont été synthétisés dans un rapport. Dans l'ensemble, les participants ont montré une appréciation très positive de l'exercice. Cependant, ils ont émis quelques doutes quant à la mise en pratique de la formule. Le premier obstacle identifié est lié à la surcharge de travail : comment prendre le temps de diffuser une information utile aux clients alors que les agences commerciales sont, d'une part, débordées par la demande et, d'autre part, la scène de situations conflictuelles voire dramatiques ?<sup>496</sup> Les doutes du personnel commercial bien que convaincu du bien fondé de la démarche, sont davantage liés à la pression, au stress du travail, aux cadences et aux conflits permanents, qui laissent peu d'espace au dialogue et aux recommandations. En effet, les trois

---

<sup>496</sup> En effet, avec la crise et les difficultés financières croissantes pour une majorité des clients, les agences sont devenues des espaces extrêmement tendus : de négociation de crédit, de manifestations de toute sorte (pratiques des *escraches*), de mobilisation de certains usagers pour revendiquer des aménagements dans les conditions de facturation. Des familles démunies s'y rendent avec leurs enfants pour présenter leur situation précaire, etc.

points soulevés à cet égard sont : (1) le problème du temps pour le dialogue, (2) le désintérêt de certains clients face à ce type de discours, (3) le caractère inadapté des mesures proposées face aux conditions de vie des populations<sup>497</sup>. Ces difficultés ont été abordées avec les animateurs des formations et diverses solutions « bricolées » ont été énoncées afin de « sauter ces obstacles », comme par exemple, de placer des affiches dans l'agence commerciale, d'élaborer une vidéo qui serait diffusée en permanence pendant que les clients font la queue, de mensualiser la facture pour réduire les impayés, d'entrer en contact avec les fabricants d'électroménagers pour entamer la démarche en amont, etc. Toutes ces solutions n'ont évidemment pas les mêmes implications au niveau opérationnel et organisationnel et leur mise en œuvre a été largement dépendante des possibilités budgétaires et des décisions des niveaux décisionnels supérieurs.

#### 2.2.2. Méthodologie d'intervention sociale et modèle de gestion : « Le mandataire *fait* »

Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'analyse des agencements organisationnels par J. Girin met en évidence un point clé de la relation entre mandant et mandataire : le mandant *dit* et le mandataire *fait*. Cette relation implique de fait une certaine forme de délégation, voire de représentation qui peut provoquer l'*inquiétude* du mandant puisqu'il ne maîtrise pas le résultat de l'action. Cette inquiétude peut cependant être limitée par certains mécanismes de *confiance* qui s'instaurent entre les deux parties. Outre l'existence, par exemple, d'indicateurs de performance qui permettraient d'évaluer l'action du mandataire, d'autres éléments peuvent contribuer à rassurer le mandant sur le résultat attendu. Dans le cadre d'un mandat de « gestion du service *étendue* aux quartiers défavorisés », l'un des éléments constituant un « signal » clair de l'exécution du mandat est la mise en œuvre d'un modèle d'intervention permettant d'encadrer ladite gestion.

Dans le secteur des télécommunications, la question ne se pose pas véritablement en ces termes puisque la direction de l'entreprise émet un mandat flou visant à la « sécurité de l'opérateur face aux quartiers défavorisés » et non à la « gestion du service » dans ces quartiers. La réponse apportée par les différents acteurs concernés, qui ne se constituent pas en « agencement organisationnel » dans la mesure où le mandat est *diffus* - puisqu'il s'apparente davantage à une consigne qu'à un mandat de délégation- a donc été d'en tenir compte au mieux

---

<sup>497</sup> Par exemple, proposer de « repeindre les murs en blanc pour rendre la maison lumineuse et consommer ainsi moins d'électricité » dans le cas de personnes vivant dans des maisons en tôle ou en bois et ne pouvant, en aucun cas, acheter de la peinture.

en intégrant cette préoccupation à une gestion *normale* : les formateurs mettent en garde les techniciens de rue au cours des séances de formation, les responsables opérationnels tâchent de protéger au mieux l’activité de leurs subordonnés, etc. On peut donc parler, pour *Telecom Argentina*, d’un modèle de gestion diffus (voire dilué) et défensif à l’égard des quartiers défavorisés.

Dans les secteurs de l’eau et de l’électricité, les mandats ont été, en revanche, plus explicitement énoncés : il s’agit bien d’étendre la gestion du service aux quartiers défavorisés des territoires de concession.

L’opérateur d’eau s’est intéressé dès le début de sa gestion à la question des quartiers défavorisés. Si les premières expériences ont davantage relevé de logiques de *bricolage* (les SAC, par exemple), elles ont toutefois pu servir de base à l’élaboration progressive d’une méthodologie d’intervention sociale puis d’un véritable modèle de gestion pour les quartiers défavorisés. Le mandat initial de l’équipe *Desarrollo de la comunidad* était de mettre en place une « méthodologie d’accompagnement social pour les travaux d’expansion dans les zones défavorisées ». Cette méthodologie d’accompagnement s’est développée progressivement autour de la constitution composite de l’agencement organisationnel (ressources, humaines, matérielles et symboliques) et des outils de la professionnalisation précédemment évoqués (sélection, formation, etc.). Par ailleurs, elle a systématiquement étendu son champ d’application à de nouvelles dimensions du mandat (régularisation des quartiers partiellement desservis ou entourés par le réseau et formation des personnels d’*Aguas Argentinas*). Cette méthodologie, reposant sur une dynamique *participative* à toutes les étapes de l’exécution du mandat (au cours des formations en interne, des réunions communautaires, des prises de décision concernant les projets, etc.) s’est progressivement inscrite dans l’activité gestionnaire de l’entreprise, avant d’être totalement reconnue (institutionnellement) et érigée en modèle de gestion après sa validation par le régulateur. Le « modèle participatif de gestion », contrat entre l’opérateur, le quartier et la municipalité, conçu pour l’expansion ou la régularisation du service dans les quartiers défavorisés, a fini par s’imposer comme la méthode institutionnalisée et reconnue par tous permettant de répondre au mandat de « gestion du service étendue aux quartiers défavorisés ». Il a été conçu comme un véritable modèle de gestion contractualisé et pouvant être répliqué dans d’autres contextes.

Dans le secteur électrique, si le mandat initial de Responsabilité Sociale impliquait également de réfléchir aux voies possibles de la gestion dans les quartiers défavorisés, les moyens et le degré de liberté octroyés au mandataire ont été nettement plus limités. La réponse des « agencements organisationnels » mobilisés à cet effet a donc été plus faible. Nous avons précédemment expliqué en quoi le mandat de l'accord cadre pouvait être qualifié d'« hypocrite ». La réponse organisationnelle à laquelle il a donné lieu a donc été à la hauteur de l'énoncé du *mandement* : si les mandataires ont mis en place un modèle de gestion conséquent, ce modèle demeure cependant *provisoire*. Il a permis de régulariser massivement le service dans les quartiers *carenciados* de la concession mais sans que ne soit envisagée une durabilité des dispositifs gestionnaires (évaluation, suivi, etc.). Le modèle de gestion alors proposé par l'opérateur reposait principalement sur la figure du *gestor de barrio* dont le rôle était d'accompagner la *normalisation* du service dans les quartiers *carenciados*. Ce modèle gestionnaire n'est plus à l'œuvre actuellement puisque l'entreprise ne dispose d'aucun personnel affecté nommément à ce type de quartiers. Les clients des quartiers *carenciados* sont donc, depuis lors, noyés dans la masse des clients *traditionnels* de l'entreprise alors que leur problématique liée au service est très différente : en cas de problème, ils doivent donc s'adresser à des interlocuteurs de l'entreprise qui ne sont pas particulièrement dotés d'outils adaptés pour répondre à leur demande. Ce premier « modèle provisoire de régularisation massive du service » a donc totalement disparu de la pratique gestionnaire chez *Edenor* puisqu'il était lié à l'étape de normalisation du service (technique et commerciale), désormais effectuée. Le problème qui se pose à l'entreprise depuis quelques années et la raison pour laquelle a été créée l'équipe *Marketing Social* repose justement sur le fait que cette régularisation du service n'avait pas été accompagnée d'un modèle de gestion durable pour les quartiers *carenciados*. Dans le contexte de crise, des situations de blocage commercial ressurgissent et personne n'est qualifié dans l'entreprise pour proposer de solution. La deuxième « approche » qu'*Edenor* a eu de la problématique des quartiers défavorisés, issue d'une inquiétude liée au commercial, s'est donc constituée autour de l'idée d'un nécessaire renouveau de la relation de service aux quartiers *carenciados*. Si cette deuxième étape donne lieu un jour à un « modèle de gestion », il ne peut, pour l'instant être appréhendé que comme un modèle *possible*, encore au stade des balbutiements : l'opérateur d'électricité est encore loin du niveau de concrétion du modèle de gestion adopté dans le secteur de l'eau : des projets alternatifs (service minimum, prépaiement, tarif social) sont actuellement mis à l'essai mais il n'existe toujours pas de perspective de systématisation des pratiques gestionnaires à l'échelle de la concession en matière de gestion du service dans les quartiers défavorisés. Par ailleurs,

tout semble indiquer, que ce modèle n’intégrera *in fine* que les quartiers régularisables et laissera donc de côté, l’ensemble des bidonvilles de la région. En définitive, on ne peut donc parler, dans le secteur électrique, que d’un « modèle de gestion *possible* en cours de construction ».

Modèle *diffus et défensif*, modèle *participatif*, *professionnel et institutionnalisé*, modèle *possible* en cours de construction sont autant de signaux que le mandant devra lire en fonction des perspectives et des résultats qu’il attend. A côté du *faire* du mandataire, il s’attachera également à l’interprétation du *dire* de ce dernier.

### 2.2.3. La capitalisation des expériences : « le mandataire *fait et dit* »

Les relations qui se jouent entre les différentes composantes de l’agencement organisationnel sont à l’origine des résultats du mandataire. Elles reposent sur un « socle de connaissances tacites »<sup>498</sup> dont la « mise en mots » s’avère coûteuse en termes de temps, de formalisation, de multiplication de documents écrits et de règles, etc. Ce *traçage* est cependant la clé qui permet au mandataire de rendre visible son action et au mandant de *lire* son activité. Ce *traçage* ou « capitalisation des expériences » permet de constituer une base d’informations comme autant de preuves de la compétence du mandataire et comme clé possible de la réplique des expériences dans d’autres contextes.

A cet égard, P. Villeval et P. Lavigne situent la capitalisation des expériences entre « évaluation » et « recherche scientifique »<sup>499</sup> tel un « passage de l’expérience à la connaissance partageable »<sup>500</sup> et rappellent, à ce titre, la cohabitation de la complexité et la nécessité de sa mise en œuvre pour des projets de qualité ; I. Nonaka et H. Takeuchi reconnaissent l’efficacité de l’ « organisation hypertexte » - qui permet de transmettre les informations entre les deux structures de l’entreprise : structure hiérarchique et structure par projet - pour la création continue de connaissances organisationnelles<sup>501</sup> ; Segrestin analyse les

---

<sup>498</sup> GIRIN, 1995. *Op.Cit.*

<sup>499</sup> VILLEVAL, Philippe ; LAVIGNE DELVILLE, Philippe. « Capitalisations d’expériences... expérience de capitalisations. Comment passer de la volonté à l’action ? ». *Traverses*, n°15, Editions du groupe initiatives, handicap International, GRET, Octobre 2004, 46 p. (p.2)

<sup>500</sup> Ils reprennent la définition qu’en fait Pierre de Zutter dans : (De) ZUTTER, Pierre. *Des histoires, des savoirs et des hommes : l’expérience est un capital*. Paris : Cahiers Léopold Mayer, 1994, 137p.

<sup>501</sup> NONAKA, Ikujiro ; TAKEUCHI, Hirotaka. « Une nouvelle structure organisationnelle ». In : NONAKA, Ikujiro ; TAKEUCHI, Hirotaka. *La connaissance créatrice. La dynamique de l’entreprise apprenante*. Paris et Bruxelles : De Boeck Université, 1997, 303 p., pp.181-217 (p.217).

enjeux de la formalisation des pratiques et de la traçabilité dans la construction de référentiels de qualité<sup>502</sup>. Autant d’analyses qui soulignent le caractère incontournable de la capitalisation d’expériences dans une démarche de recherche d’efficience organisationnelle.

#### 2.2.3.1. AASA : le *tracage* des expériences comme principe d’action

Depuis l’entrée de la problématique « quartiers *carenciados* » dans les préoccupations gestionnaires de l’opérateur, la capitalisation des expériences a servi de guide de conduite à l’avancée des projets. Si la première étape (avant 1999) avait permis la production de rapports sur l’identification des quartiers *carenciados* de la concession, rien n’avait été produit jusque là sur les pratiques informelles de l’opérateur dans les quartiers. Dès la création de l’équipe *Desarrollo de la comunidad* en 1999, la capitalisation est devenue maître mot. Les premiers moments de la gestion ont permis de croiser et de répertorier les informations connues en interne sur les quartiers défavorisés. Au fur et à mesure de la mise en place de la méthodologie d’intervention sociale, chaque initiative a été scrupuleusement traduite à l’écrit et répertoriée (compte rendus de réunions, liste de quartiers, contrats « bricolés », etc.). De même, le programme de formation professionnelle que nous avons présenté précédemment a été l’occasion d’une capitalisation massive d’informations. A l’issue des formations, des produits ont même pu être réalisés dans l’optique de simplifier le travail et de formaliser les connaissances de la méthodologie d’intervention sociale. Il s’agit d’une série de manuels portant sur différents sujets rappelant, de manière claire, les grands principes d’actions. Ces manuels répondent directement à l’expression claire d’un besoin émanant des acteurs dans ce sens.

*« Dans la perspective de ce projet, l’équipe a travaillé à la conception et à la rédaction d’une série de manuels. L’intervention sociale n’est pas le simple fait de discussions communautaires. Il s’agit aussi d’élaborer des manuels pratiques d’intervention à tous les niveaux : au niveau technique, au niveau commercial, au niveau de l’organisation de réunions, de gestion de conflits... »*

AASA - responsable *Desarrollo de la comunidad* (20/03/02)

Outre ces manuels pratiques, le *tracage* systématique des activités a permis, en mai 2002, la création du « Manuel de gestion intégrée des quartiers à bas revenus » (sur support CD Rom et

---

<sup>502</sup> SEGRESTIN, 1997. *Op.Cit.*

manuel papier) dont l’objet était de présenter l’ensemble des outils et des réflexions mobilisés par l’équipe pour la gestion dans les quartiers défavorisés. Cet outil qui se veut convivial et très complet<sup>503</sup> a constitué une innovation majeure au sein du Groupe *Suez*. Il a pu être présenté comme un outil novateur et comme un support de communication à l’occasion d’événements institutionnels : congrès, colloques, réunions annuelles du groupe, etc. Ce manuel est actuellement en cours d’actualisation, du fait du développement de nombreuses activités nouvelles depuis sa première édition.

Le *traçage* des activités prend une dimension singulière depuis l’année 2003 puisque le cumul d’expériences et l’ampleur qu’a prise le programme permettent d’entamer le *récit* de l’histoire de la gestion des quartiers défavorisés chez *Aguas Argentinas*. La multiplication des documents académiques ou institutionnels<sup>504</sup> évoquant cette gestion peuvent désormais s’appuyer sur ce travail systématique de recueil d’information, initialement perçu par les membres de l’équipe comme relativement fastidieux et peu opérationnel et de plus en plus considéré comme constitutif d’une identité professionnelle forte. Le tableau ci-dessous en est un exemple très parlant : il est issu de la brochure qui présente l’activité de l’équipe *Desarrollo de la comunidad* et présente les différentes étapes historiques de développement du programme.

**Tableau 34 - Présentation institutionnelle des étapes de mise en œuvre du programme**

<b>1993-1998</b> Diagnostic	<b>1999- 2002</b> Préparation de l’entreprise	<b>2003</b> Essai intégral et planifié du programme	<b>2004</b> Viabilité et mise en œuvre du programme
Etape 1	Etape 2	Etape 3	Etape 4
<ul style="list-style-type: none"> <li>- identification des zones.</li> <li>- études de stratification socio-économique.</li> <li>- Expansion du service d’eau et d’assainissement dans certains quartiers sur la base d’expériences avec des institutions ou ONG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- capitalisation des <i>best practices</i>.</li> <li>- Conception d’un modèle de gestion adapté, incluant une méthodologie d’intervention sociale.</li> <li>- Mise en place d’une tarification sociale avec</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mise en œuvre de 40 projets selon la modalité MPG (modèle participatif de gestion).</li> <li>- Définition de la politique de l’entreprise pour les quartiers défavorisés.</li> <li>- Définition conjointe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- analyse des résultats conjointement aux différents acteurs ayant participé aux projets MPG.</li> <li>- Réalisation de 20 projets MPG supplémentaires.</li> <li>- Evaluation des</li> </ul>

<sup>503</sup> En annexe de ce manuel, est disponible l’ensemble des documents-type utiles à la gestion : fiches d’identification des quartiers, support didactique intégral pour les formations, affiches pour la communication, etc.

<sup>504</sup> Notons, à titre indicatif, la brochure reliée (12 pages) sur les Modèles Participatifs de Gestion (AASA, 2004), un travail en cours de finalisation sur « Le rôle des chefs de projet dans le programme *Desarrollo de la comunidad* » (AASA, 2005), un ouvrage co-édité par la New School University : COHEN, Michael; BRAILOWSKY, Alexandre; CHENOT-CAMUS, Barbara (Eds.). *Citizenship and governability: the unexpected challenges of the Water and Sanitation Concession in Buenos Aires*. Aires: Aguas Argentinas; New York: New School University, 2004.

- Accompagnement pour la régularisation urbanistique de <i>Villas</i> de Capital Federal (invest.: 10 millions de dollars)	une méthodologie participative. - Formation en interne. - Réalisation de nouveaux projets et suivi de l'étape 1.	d'un tarif adapté aux clients des projets MPG.	conditions pour répliquer le programme de manière massive et systématique. - Mise en place de la politique de la concession pour l'expansion et la gestion du service dans les quartiers défavorisés.
--	--	--	--

Source : élaboration par l'auteur d'après: *Desarrollo Sustentable, modelo participativo de gestión*, AASA, 2004.

#### 2.2.3.2. *Edenor* : la capitalisation *a minima*

Si le *tracage* rigoureux des activités représente chez l'opérateur d'eau une véritable ligne de conduite et un pilier du modèle de gestion, sa représentation chez l'opérateur d'électricité est radicalement différente. Certes, il existe une capitalisation *courante* des activités (comptes-rendus de réunions, fiches sur certains quartiers, rapports sur des projets précis, etc.) mais cette capitalisation que nous qualifierons de *partielle* ne relève en aucun cas d'un discours particulier de l'équipe en la matière. Elle fait partie de la gestion quotidienne et ne révèle aucun souci de rigueur ou de systématisme. De notre point de vue de chercheur, cette différence a été très nette au moment du travail de terrain. Si l'information était parfois désorganisée ou éparpillée chez *Aguas Argentinas*, il était cependant possible à l'équipe de répondre à n'importe quel type de demande (cartes, décrets, contrats types, données sur un quartier, récits d'expériences, etc.). Chez l'opérateur d'électricité en revanche, le matériel utilisé pour la recherche a été largement limité aux documents proposés par l'opérateur (ou au recueil direct de données par le chercheur). Il n'existe aucun type de capitalisation, par exemple, sur l'historique des expériences, sur les profils des membres de l'équipe, etc. Ni le précédent « modèle provisoire de régularisation massive du service » ni l'actuel « modèle de gestion *possible* encore en construction » n'ont donné lieu à un *tracage* organisé des expériences. Ce n'est que très récemment que la capitalisation des expériences d'*Edenor* dans les quartiers *carenciados* a été envisagée (par la direction du groupe EDF à Paris) et elle n'est prévue que pour la fin de l'année 2005.

Après avoir identifié les principales caractéristiques des outils et les moyens mobilisés par les opérateurs (recrutement formation, modèle de gestion, capitalisation) pour tenter de répondre au mandat de « gestion du service dans les quartiers *carenciados* », nous pouvons désormais caractériser leurs modes de gestion.



### 3. Caractérisation des modes de gestion « quartiers *carenciados* » des opérateurs

Dans cette perspective, la question posée par J. Girin relative à la *compétence* de l’agencement organisationnel, c’est-à-dire sa capacité à répondre au mandat, mérite une attention particulière. En effet, si elle définit la ligne directrice de nos réflexions sur les pratiques des opérateurs, elle doit également pouvoir s’insérer au sein d’un des débats qui animent les sociologues du travail, à savoir la question du rapport entre *gestion* et *compétence(s)*.

#### 3.1. La *gestion par les compétences* : un cadre théorique pour la démarche « à tâtons » ?

S’interroger sur la construction d’une compétence collective sans pour autant se laisser envahir par l’abondante littérature en la matière est un véritable exercice d’équilibrisme. Si les opérateurs, chacun à leur manière, tentent de définir leur approche singulière de la problématique, d’acquérir des outils, des méthodes pour apprendre à travailler avec les quartiers défavorisés, ils n’explicitent pas nécessairement leur démarche. Du reste, ils ne se présentent pas comme étant « à la recherche » d’une compétence. Les opérateurs de services urbains à Buenos Aires sont bien à la recherche d’une « qualité »<sup>505</sup> spécifique, que nous qualifierons ou non de « compétence (collective) » mais ils n’ont, en aucun cas, engagé de « démarche compétence »<sup>506</sup>. Cette impression de « malgré eux » place le chercheur dans une position délicate au moment d’analyser les voies de la professionnalisation des opérateurs et le pousse à coller au mieux au terrain afin de ne pas prêter aux acteurs étudiés d’intentions inexactes car trop précocement énoncées.

Ce que nous cherchons à montrer dans cette analyse est la dimension éminemment opérationnelle des choix effectués pour la gestion du service dans les quartiers défavorisés, de même que le détournement, voire l’« évincement » des dispositifs RH traditionnels

---

<sup>505</sup> Qui n’est pas sans rappeler les « gens de métier » porteurs de « qualités » spécifiques que les auteurs évoquent à propos du modèle fordiste de la « qualification » dans : PARADEISE, Catherine ; LICHTENBERGER, Yves. « Compétence, compétences ». *Sociologie du Travail*, 2001, n°43-1, pp.33-48.

<sup>506</sup> Telle que mise en œuvre pour « passer de la logique de poste de travail à une logique compétence » chez : Usinor Sacilor (Accord A CAP 2000 en décembre 1990 dans la sidérurgie - refonte du système de classification) présentée dans : ZARIFIAN, Philippe. *Objectif compétence*. Paris : Editions Liaisons. Collection Entreprises et Carrières. Septembre 1999. 229 p. ou encore chez Pechiney (Accord GPEC) ou Renault (Accord à vivre) évoqués dans : LICHTENBERGER, Yves ; PARADEISE, Catherine. « Compétence et redéfinition des relations de travail ». In : JEANNOT, Gilles ; VELTZ, Pierre (coord.). *Le travail entre l’entreprise et la cité*. Paris : l’Aube Editions, colloque de Cerisy, 2001, 302 p, pp.229-241.

existants<sup>507</sup>. C’est pourquoi nous avons choisi, dans le cadre de cette étude et dans la lignée des réflexions actuellement menées par certains sociologues du travail, d’adopter l’acception de « gestion *par* les compétences » et non celle de « gestion *des* compétences ».

En effet, la seconde renvoie davantage au champ de la gestion, plus particulièrement de la gestion des ressources humaines, et s’intéresse aux transformations des outils RH mobilisés par les entreprises suite aux évolutions des marchés et des équilibres macro-économiques, à la ré-explicitation, dans ce cadre, des compétences attendues des salariés et des modes de rémunération correspondants. Il s’agit d’une démarche *top-down* où l’entreprise (la direction des RH) décide des savoirs requis et des comportements jugés pertinents<sup>508</sup> pour la déclinaison de sa stratégie au niveau opérationnel.

La première acception, davantage située dans le champ de la sociologie du travail, ouvre la voie à des analyses partant des activités de terrain puisqu’elle s’intéresse à la manière dont les salariés s’approprient la stratégie de l’entreprise et redéfinissent l’organisation et les interactions pertinentes pour la mettre en œuvre. Selon les termes de Y. Lichtenberger et de C. Paradeise, « il ne s’agit plus simplement de « gérer les compétences » des salariés, vues comme éléments de patrimoine de l’entreprise, mais de « gérer l’entreprise par les compétences », c'est-à-dire de conditionner les choix d’évolution de l’entreprise sur son marché au développement des compétences de ses salariés et à la transformation induite de l’organisation »<sup>509</sup>.

Préalablement à la caractérisation de la « gestion par les compétences » à l’œuvre, ou non, chez les opérateurs *porteños*, il convient de resituer brièvement cette notion dans le contexte scientifique depuis lequel elle a émergé<sup>510</sup>. Comme le rappelle C. Dubar<sup>511</sup>, l’idée de *modèle de la compétence* est déjà présente dès 1955 dans le concept de « qualification sociale » utilisé par

---

<sup>507</sup> Pour voir se recomposer à un niveau décentralisé, dans certains cas, des dispositifs du même type mais, cette fois, parfaitement adaptés aux besoins des équipes.

<sup>508</sup> LICHTENBERGER, Yves. « Nouvelles formes de compétitivité, compétences des individus, compétences des organisations ». In : *séminaire UIC, 14 mars 2002, Venise*.

<sup>509</sup> LICHTENBERGER, PARADEISE, 2001. *Op.Cit.* (p.230-231)

<sup>510</sup> Par ailleurs, toujours très dynamique aujourd’hui, en témoigne la tenue récente d’un colloque sur ce thème ; voir : GIRET, Jean-François; GRELET, Yvette; OURTEAU, Maurice; WERQUIN, Patrick. *Construction et valorisation des compétences : l’apport des analyses. XII<sup>èmes</sup> journées d’étude sur les données longitudinales dans l’analyse du marché du travail*. Marseille : CEREQ, avril 2005, 310 p.

<sup>511</sup> DUBAR, Claude. « La sociologie du travail face à la qualification et à la compétence ». *Sociologie du travail*, 1996, n°38-2, pp.179-193.

A. Touraine<sup>512</sup> puisqu’il mettait alors en avant ce qu’il appelait « la position dans le *système social de l’entreprise* déterminée par la *capacité à le comprendre et à le maîtriser* ». Il s’agissait donc bien, pour les salariés, de participer à la réalisation des objectifs stratégiques de l’entreprise et non de simplement répondre aux exigences requises pour leur poste de travail. Cependant, l’émergence de l’idée de *compétence* en sociologie du travail s’est accélérée dans les années 1980<sup>513</sup> puisqu’elle est entrée dans la pratique des entreprises, conscientes des limites du *modèle de la qualification*. A ce sujet, de nombreuses analyses ont vu le jour<sup>514</sup> présentant chacune l’idée de *compétence collective* selon des approches différentes (culturalistes, liées à la nature des professions, etc.) contribuant à la complexification de la notion émergente. Le « nouveau modèle de la compétence » mis en évidence, entre autres, par P. Zarifian à la fin des années 1980 a permis de formaliser l’idée selon laquelle l’émergence du « modèle de la compétence » était le fait de la rupture de l’ancien compromis social souvent qualifié de *fordiste*, reposant sur une négociation collective entre partenaires sociaux. Ce compromis social s’était développé dans le contexte macro-économique du modèle de régulation fordien<sup>515</sup> de production et de consommation de masse standardisées où le schéma managérial à l’œuvre dans les entreprises reposait sur un découplage des fonctions productives, de conception et de commercialisation. Les entreprises fonctionnaient alors selon une logique de prescription des tâches qui permettait de définir des profils de poste, lesquels étaient occupés par des salariés sous contrat de travail dans lequel étaient clairement identifiées les caractéristiques de la logique de qualification, c’est-à-dire une relation stabilisée entre valeur d’échange et valeur d’usage de la force de travail, identifiées par deux variables : d’une part, les capacités individuelles (conventionnellement identifiées par le titre) et/ou l’ancienneté (validant l’expérience), et, d’autre part, le poste (décrit par un contenu présumé exhaustif des tâches prescrites)<sup>516</sup>.

Le *modèle de la compétence*, quant à lui, repose sur l’engagement et la mobilisation des salariés. Il valorise la coopération, l’autonomie et la responsabilité. Dans le cadre de la

---

<sup>512</sup> TOURAINE, Alain. « La qualification du travail : histoire d’une notion ». *Journal de psychologie normale et pathologique*, 1955, n°3, pp.27-76.

<sup>513</sup> Comme l’évoque Marcelle STROOBANTS avec la « fortune grandissante des mots savoir, savoir-faire et compétence » dans : STROOBANTS, Marcelle. *Savoir faire et compétences au travail. Une sociologie de la fabrication des aptitudes*. Bruxelles : éditions de l’Université de Bruxelles, collection sociologie du travail et des organisations, 1993, 383 p. (p.21)

<sup>514</sup> Dont : Maurice, Sellier, Silvestre, 1982 ; Maurice, 1984 ; Demailly, 1987, Monjardet, 1987 ; Zarifian, 1988 évoquées dans : DUBAR, 1996. *Op.Cit.*

<sup>515</sup> À ce propos, voir : BOYER, SAILLARD, 1995, *Op.Cit.*

<sup>516</sup> PARADEISE, LICHTENBERGER, 2001. *Op.Cit.*

réorientation *clients* de l’entreprise, l’activité n’est plus raisonnée en termes de produits vendus mais en termes de solutions apportées à des clients. A cet égard, ce que de nombreuses analyses présentent comme le « basculement » d’une logique de l’offre vers une logique de la demande est venu bouleverser les codes précédents de valorisation et d’évaluation du travail. A des exigences de conformité et de subordination déclinées selon une logique de contrôle se sont substitués des incitations à la mobilisation passant par des logiques d’engagement (*commitment*)<sup>517</sup>, à l’autonomie et à l’interdépendance selon une logique de confiance. Il ne s’agit donc plus de gérer les compétences des salariés, telles des ressources figées mais bien de gérer l’entreprise *par* les compétences dans un développement conjoint des activités et initiatives mises en oeuvre par le niveau opérationnel et d’une stratégie plus générale de l’entreprise. Dans un contexte de concurrence accrue, la survie des entreprises passe par leur capacité à se positionner sur les marchés et à évaluer les demandes qui en émanent. C’est naturellement auprès des personnels de contact (commercial ou technique), désormais soutenus par de nombreuses politiques de valorisation des compétences, que l’on va chercher la ressource *information* sur le client et essayer de la faire remonter aux décideurs (logique *bottom-up*). Ce basculement brouille les limites de sphères qui étaient auparavant très distinctes - usage, conception, décision, opération - en même temps qu’il soulève une question majeure : cette évolution répond-elle à la vieille aspiration ouvrière à voir reconnus le travail réel et la part d’initiative des salariés ou, au contraire, présage-t-elle d’un éloignement croissant entre repères et garanties antérieurement construits d’équité des contrats de travail<sup>518</sup> et nouvelles conditions d’individualisation des évaluations et des rémunérations?

Si la plupart des analyses semblent converger vers l’idée que le *modèle de la compétence* est né de l’essoufflement du *modèle de la qualification*, il n’existe, en revanche, aucun consensus sur l’idée d’une substitution d’un modèle à l’autre. En effet, comme le souligne M. Stroobants, « en formalisant les temps et les mouvements, Taylor a pu briser le monopole de la reproduction sélective d’un savoir-faire [mode de transmission corporatiste des connaissances], mais il n’a pas *confisqué* ce savoir »<sup>519</sup>. En ce sens, supplanter la *qualification* par la *compétence* ne permet pas de fournir de clé de lecture sur la mobilisation des savoirs au

---

<sup>517</sup> De toutes les analyses possibles de l’engagement (cognitif, affectif, normatif, etc.), nous adopterons dans cette recherche l’acception du *commitment* d’Howard Becker issue de la « side-bets theory » “*Commitments come into being when a person, by making a side-bet, links extraneous interests with a consistent line of activity. Side-bets are often a consequence of the person’s participation in social organizations*”. BECKER, Howard. « Notes on the concept of Commitment ». *Amercian Journal of Sociology*, 1960, vol. 65, pp. 312-321.

<sup>518</sup> LICHTENBERGER, PARADEISE, 2001. *Op.cit*

<sup>519</sup> STROOBANTS, 1993. *Op.Cit.* (p.23)

travail<sup>520</sup> : les deux modèles seraient plutôt appréhendés comme « deux modes distincts de mise en forme de l’échange social », le modèle de la compétence pouvant ainsi, dans un contexte économique qui périmise l’efficacité du modèle de la qualification, « participer à la réinvention de formes de régulation conjointe<sup>521</sup>, à la recomposition de l’échange salarial et, par là même, à la réinvention d’un ordre social »<sup>522</sup>.

Dans le cadre général des réflexions sur le *modèle de la compétence*, ce que certains auteurs analysent spécifiquement comme la « gestion par les compétences » nous permet d’ordonner certaines caractéristiques des processus à l’œuvre chez les opérateurs de services urbains à Buenos Aires sans pour autant y « plaquer » une analyse qui serait trop *orientée RH* et ne correspondrait ni à leur vision des projets ni à leurs pratiques. La difficulté réside ici dans l’analyse d’une démarche *en construction*, d’où l’intérêt d’une telle grille de lecture qui analyse les processus comme émergeant de démarches proprement opérationnelles et qui s’attachent à une lecture de la compétence « en situation de travail ». En ce sens, l’approche de la gestion par les compétences permet d’apporter un éclairage intéressant sur ce que nous appellerons une « gestion à tâtons ». En effet, le « management par les compétences » fait de la compétence non plus une résultante d’une prescription découlant de la stratégie de l’organisation mais la « façon même dont les salariés à chaque niveau s’approprient la stratégie et redéfinissent l’organisation et les interactions pertinentes pour la mettre en œuvre »<sup>523</sup>. Elle se construit de manière progressive conjointement d’une part, à l’interprétation que chacun des membres a de la stratégie de l’organisation, mais aussi de leur aptitude à mobiliser des ressources pour la mettre

---

<sup>520</sup> « La formule ‘savoirs et savoir-faire’ est certainement la plus fréquente et la plus commode pour englober l’ensemble des espèces de la connaissance. A ce titre, elle est aussi la plus ambiguë. Tour à tour conviée à recouvrir les oppositions entre théorie et pratique, entre abstrait et concret, entre intellectuel et manuel, entre formel et informel, elle contribue à les assimiler tout en esquivant les processus par lesquels ces termes entrent respectivement en opposition. Ainsi accouplés, ‘savoir et savoir-faire’ semblent avoir gagné en évidence. L’expression a conquis les vertus d’un concept, propre à désigner des *compétences*, à côtoyer voire à supplanter l’ancienne *qualification* ». STROOBANTS, 1993. *Op.Cit.* (p.31)

<sup>521</sup> La « régulation conjointe » comme régulation (au sens de *création de règles*) issue de l’échange ou de la négociation entre acteurs, telle que présentée dans: REYNAUD, Jean-Daniel. *Les règles du jeu. L’action collective et la régulation sociale*. Paris : Armand Collin, 1997, 348 p.

<sup>522</sup> LICHTENBERGER, PARADEISE, 2001. *Op.Cit.* (p.241)

<sup>523</sup> LICHTENBERGER, Yves. « Nouvelles formes de compétitivité, compétences des individus, compétences des organisations ». In : *séminaire UIC, 14 mars 2002, Venise*.

en œuvre<sup>524</sup>. Cette notion renvoie aux champs, d'une part, du langage et du discours, et d'autre part, de la mise en œuvre concrète des formes d'articulation du travail et de la performance organisationnelle.

La *gestion par les compétences*<sup>525</sup> mise sur l'implication et la coopération des salariés, elle se traduit par une décentralisation des responsabilités au plus près du terrain et par l'octroi de larges marges de manœuvre dans l'agencement du travail. Elle s'inscrit dans un contexte où l'entreprise devient peu à peu « productrice de solution » et non plus simplement « productrice de bien ou de service », où elle cherche à faire ré émerger chez chacun de ses salariés un « professionnalisme » (souvent perçue comme érodée par les logiques antérieures de séparation des tâches) et leur offre l'opportunité de déployer leurs qualités de « savoir-tout-faire ».

Cette gestion, qui définit l'organisation comme interaction davantage que comme prescription, propose à chacun de participer à l'exercice d'un métier collectivement assumé et de contribuer à la création de valeur, non comprise comme optimisation comptable des coûts et des bénéfices mais davantage comme accroissement de la valeur d'usage produite. Dans cette perspective, la valeur est comprise comme « ce qui a de la valeur pour les clients et les usagers de l'entreprise » (ce qui implique un fort soutien de cette gestion par la direction de l'entreprise).

Dans un contexte non concurrentiel, où la logique n'est pas celle de « comprendre le client avant le concurrent », la création de valeur peut renvoyer, par exemple, à de nouvelles modalités permettant de remplir une utilité sociale : étendre le réseau d'eau potable aux bidonvilles n'est pas nécessairement rentable en termes comptables mais contribue à l'équilibre sanitaire et social de la concession, apporte des avantages en termes d'image, etc. Cette recherche collective de création de valeur redonne une place essentielle au travail « réel » et au « métier d'entreprise » qui reprend tout son sens à partir de son utilité sociale.

---

<sup>524</sup> A cet égard, la définition que Guy le Boterf fait de la compétence : « aptitude à combiner des ressources pour mettre en œuvre une activité ou un processus d'action déterminé », complétée par Philippe Lorino « ... pour atteindre un résultat suffisamment prédéfini pour être reconnu ou évaluable » évoquent davantage les aspects de mise en œuvre opérationnelle de la compétence et peuvent être complétées par des analyses de sociologie de la traduction ou par la théorie de l'agence, comme le propose Jacques Girin, afin d'inclure la dimension « discours », « mandat » et « composite organisationnel » en amont des définitions plus gestionnaires. Voir : BOTERF (Le), Guy. *Construire les compétences individuelles et collectives*. Paris : les Editions d'Organisation, 2000, 218 p. ; LORINO, Philippe. *Méthodes et pratiques de la performance : le pilotage par le processus et les compétences*. Paris : les Editions d'Organisation. 2001. 551p. ; GIRIN, 1995. *Op.Cit.*

<sup>525</sup> Caractérisation de la gestion par les compétences principalement issue de : LICHTENBERGER, 2002. *Op.Cit.*

### 3.2. Analyse comparée des trois secteurs à partir du concept de gestion par les compétences

Après avoir présenté les principales réflexions sur la notion de compétence qui placent indéniablement les trois opérateurs de services urbains dans un contexte global de passage à un *modèle de la compétence*, du fait, entre autres, des profondes transformations que la relation de service a connu dans ces secteurs depuis le début de la décennie 1990, la question se pose d’analyser la gestion qu’ils mettent en œuvre pour les quartiers défavorisés. Cette « gestion à tâtons » peut-elle être qualifiée de « gestion par les compétences » ? Afin de répondre à une telle interrogation, nous reprendrons les principaux aspects caractéristiques de la gestion par les compétences afin d’interroger les pratiques des opérateurs *porteños* de services urbains.

**Tableau 35 - Les projets ‘quartiers *carenciados*’ des opérateurs : gestion par les compétences ?**

	<i>Aguas Argentinas</i>	<i>Edenor</i>	<i>Telecom Argentina</i>
Economie de l’offre/ de la demande	Economie de la demande : intégration de l’usager dans la chaîne de service (‘dde informée’)	Economie de l’offre : définition unilatérale des projets (par l’entreprise).	Nulle, pas de programme spécifique.
Appui de la DG	Faible au début Puis désormais très fort	Faible puis intérêt naissant. (initiative de la direction commerciale).	Nul, pas de prise en compte de la question dans pol. de l’entreprise.
Appui de la RH	Nul pour organisation, sélection et évaluation. Appui méthodologique et logistique pour la formation professionnelle.	Nul . Appui (logistique uniquement) pour les formations au personnel commercial.	_____
Décentralisation	forte, gestion autonome : sélection du personnel, organisation de l’activité, distribution des budgets, initiative des projets, évaluation des activités.	Plus « marginalisation » que « décentralisation »	_____
Création de valeur <sup>526</sup>	Forte : logique d’intégration des quartiers au service.	Faible : existence d’un programme mais violence dans la relation de service	Négative : négation des quartiers empire la situation.
Recentrage sur métier : <i>Le savoir-tout-faire</i>	Oui, élargissement du mandat à une nouvelle population.	Non, mise en avant uniquement de la logique commerciale.	_____
Investissement pour la professionnalisation	Fort, nombreuses actions (formation, capitalisation, méthodologie, contacts, etc.)	Faible (quelques actions ponctuelles, pas de véritable projet de professionnalisation).	Nulle (pas d’action, pas de formation)

Source : élaboration par l’auteur.

<sup>526</sup> Dans un contexte non concurrentiel, la création de valeur peut renvoyer, par exemple, à de nouvelles modalités pour remplir une utilité sociale.

La présentation des principales caractéristiques de la gestion « quartiers défavorisés » au sein des trois entreprises étudiées permet de conclure que seule la gestion dans le domaine de l’eau pourrait être qualifiée de « gestion par les compétences ».

En effet, l’entreprise *Aguas Argentinas* est la seule à avoir mis sur pied une véritable gestion décentralisée et professionnalisée permettant à un agencement organisationnel doté de ressources multiples (l’équipe *Desarrollo de la comunidad*) de répondre de manière libre au mandat de « service étendu aux quartiers défavorisés ». Dans le secteur électrique en revanche, le mandat étant issu d’une préoccupation éminemment commerciale, et l’agencement organisationnel (équipe *Marketing Social*) étant doté de ressources relativement limitées, la gestion mise en place pour les quartiers défavorisés s’apparente davantage à une « gestion traditionnelle limitée » : traditionnelle dans le sens où l’autonomie de responsabilité et de décision de l’équipe restent relativement faibles et où la logique organisationnelle continue clairement à suivre une ligne *top-down* ; limitée puisque les moyens mobilisés ne permettent pas de déploiement opérationnel de grande ampleur, puisque les projets suivent des procédés d’essai/erreur et sont souvent réduits dans leur portée du fait d’une vision réductrice du service (liée à l’unique préoccupation de réduction des niveaux d’impayés) et enfin puisque les responsables des projets ne pèsent pas suffisamment lourd pour se présenter comme une véritable force de proposition dans l’activité globale de l’entreprise. Dans le domaine des télécommunications, la gestion du service dans les quartiers *carenciados* est inexistante du fait de la préoccupation uniquement sécuritaire de l’opérateur et d’un mandat clairement défensif adressé de manière diffuse à l’ensemble des acteurs de l’entreprise.

**Tableau 36 - Caractérisation de la gestion « quartiers *carenciados* » des opérateurs**

	<i>Aguas Argentinas</i>	<i>Edenor</i>	<i>Telecom Argentina</i>
Recrutement (Mobilité interne)	Adapté / long terme	Improvisé ou ressources disponibles	—
Formation	Professionnalisante	Récréative	Limitée aux thématiques sécuritaires (techniciens).
Modèle de gestion proposé par l’agencement	« Modèle de gestion participatif » (MPG) : contractualisé et professionnel.	Modèle provisoire de régularisation massive puis Modèle possible <i>en construction</i>	Modèle diffus (dilué) et défensif.
Capitalisation des expériences	Systématique / inhérente au modèle de gestion.	Partielle (gestion courante)	—
Caractérisation de la gestion du service dans les quartiers <i>carenciados</i>	Gestion par les compétences	Gestion traditionnelle limitée	Non- gestion

Source : élaboration par l’auteur.



## Conclusion du chapitre 7

Que nous apporte l’analyse des pratiques gestionnaires pour la compréhension et la caractérisation de la professionnalisation des opérateurs en matière d’ingénierie sociale ? Si la professionnalisation constitue, comme le suggèrent C. Dubar et P. Tripier<sup>527</sup>, une transformation processuelle d’une *occupation* en une *profession*, comment évaluer l’état d’avancement ou d’aboutissement d’un tel processus ?

En analysant les différentes pratiques des entreprises, nous avons pu mettre en évidence de nettes divergences quant aux modèles gestionnaires et aux types de relations de service à l’œuvre dans chacun des secteurs étudiés. Au-delà de la qualité des réponses formulées par les agencements organisationnels au mandat de « responsabilité sociale » et donc au-delà de leur niveau de compétence, les principaux résultats de l’analyse ont montré que l’entreprise d’eau était nettement plus engagée dans une démarche volontariste de professionnalisation en ingénierie sociale que l’entreprise d’électricité ; l’opérateur de télécommunications étant, quant à lui, dans une démarche clairement énoncée de non professionnalisation dans ce domaine.

L’analyse des *agencements organisationnels* à l’œuvre et de leur capacité à répondre aux mandats énoncés par les grands groupes permet une relecture des programmes engagés décrits dans la deuxième partie de thèse à la lumière de la relation dynamique entre entreprises et pouvoirs publics. Si nous adoptons la thèse de A. Abbott<sup>528</sup> et que nous considérons que le processus de professionnalisation aboutit dès lors que les actions engagées deviennent un enjeu technocratique de réforme et intègrent des actions politiques d’importance générale et durable, il nous est alors possible de conclure que l’entreprise *Aguas Argentinas* s’est largement engagée dans un processus de professionnalisation en ingénierie sociale.

En effet, la mise en œuvre au sein de l’entreprise d’une méthodologie d’intervention sociale dans les quartiers *carenciados* est née de l’absence de vision et de politique sociale de la part de l’autorité concédante. Elle a, par voie de ricochet, fait naître des demandes politiques et s’est progressivement inscrite dans l’agenda national, en témoigne la demande explicite du président N. Kirchner à l’entreprise en 2003 de mettre en place un programme de desserte en eau potable pour 500 000 habitants de quartiers défavorisés de La Matanza. Dans le secteur électrique, au

---

<sup>527</sup> DUBAR, TRIPIER, 1998. *Op. Cit.*

<sup>528</sup> ABBOTT, 1988. *Op. Cit.*

contraire, les demandes politiques, principalement énoncées dans l’accord cadre, ont eu tendance à court-circuiter le processus de professionnalisation de l’agencement organisationnel puisqu’elles ne s’orientaient que vers des solutions techniques de court terme permettant d’obtenir rapidement une relative « paix sociale ».

Une fois analysés et caractérisés les modèles gestionnaires à l’œuvre chez les opérateurs, comment les resituer dans le cadre plus vaste de la problématique (incontournable dans une recherche portant sur l’*efficacité sociale* des projets) de la « gouvernance des réseaux urbains »<sup>529</sup> dans les quartiers *carenciados* ? La simple *performance* organisationnelle chez *Aguas Argentinas* suffit-elle à desservir les quartiers en eau potable ? Le mandat biaisé et la gestion *limitée* chez *Edenor* sonnent-ils définitivement le glas d’un service électrique adapté et durable dans les quartiers ? Il est, en effet, impossible de réduire l’étude des projets engagés à la simple émergence de nouveaux marchés. A l’instar de P. Veltz, nous considérons que « les ambivalences des nouvelles organisations en réseau dans les entreprises sont d’abord les ambivalences de la société englobante »<sup>530</sup> et qu’il est essentiel pour l’analyse de dépasser le simple paradigme managérial afin d’intégrer des dimensions complémentaires, plus politiques, telles que les modes d’appropriation des projets par d’autres acteurs du champ (municipalités, ONG, etc.) et les modalités de coopération engagées par les responsables opérationnels.

---

<sup>529</sup> Dans le cadre de cette recherche, la notion de « gouvernance » sera utilisée dans son acception la plus simple : « la gouvernance comme mode de gouvernement et de régulation ». Elle s’appliquera uniquement au champ des réseaux urbains. Nous ne prétendons pas ici alimenter les controverses concernant la genèse et l’utilité d’une telle notion. Pour plus de détails au sujet de ce « monstre sémantique » (OFFNER, 1999, p.58), voir : Le GALES, Patrick. « Regulation, gouvernance et territoire ». In: JOBERT, Bruno ; COMMAILLE, Jacques (dir.). *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1999, 380 p ; pp.203-240 ; OFFNER, Jean-Marc. « Gouvernance mode d’emploi ». *Pouvoirs locaux*, n°42, septembre 1999, pp.58-61 ; LORRAIN, Dominique. « Administrer, gouverner, réguler ». *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, 1998, pp.85-92.

<sup>530</sup> VELTZ, Pierre. « Les organisations cellulaires en réseau : portée et limites d’une mutation ». In : CHATZIS, Konstantinos ; MOUNIER, Céline ; VELTZ, Pierre ; ZARIFIAN, Philippe. *L’autonomie dans les organisations, quoi de neuf ?* Paris : L’Harmattan, Collection : logiques sociales, 1999, 314 p, pp.293-314 (p.312).



## Chapitre 8 :

# La mobilisation des compétences municipales au service des opérateurs

### Plan du chapitre

#### INTRODUCTION DU CHAPITRE 8

#### 1. LES COMPETENCES MUNICIPALES RELATIVES AUX SERVICES URBAINS DANS LES QUARTIERS *CARENCIADOS*

- 1.1. La régularisation urbanistique : les municipalités face à leurs obligations*
- 1.2. La régularisation domaniale : au croisement des intérêts de l'entreprise et de la municipalité?*
- 1.3. Les Planes Jefes de Hogar : une ressource pour les projets aux mains de la municipalité*

#### 2. LES POUVOIRS PUBLICS LOCAUX FACE A LA GESTION PRIVATISEE DES SERVICES URBAINS DANS LES QUARTIERS *CARENCIADOS* : L'EXEMPLE DES MUNICIPALITES DE SAN FERNANDO ET DE MORON

- 2.1. Propos préliminaires : choix et présentation des municipalités*
- 2.2. Evolution des relations entre les municipalités et les entreprises de services domiciliaires*
  - 2.2.1. Des municipalités déresponsabilisées face au service d'eau
    - 2.2.1.1. Morón et *Aguas Argentinas* : un dialogue encore timide
    - 2.2.1.2. San Fernando et *Aguas Argentinas* : une longue histoire « d'amour et de haine »
  - 2.2.2. Les municipalités largement à l'écart de la gestion du service électrique
    - 2.2.2.1. Morón et *Edenor* : un conflit fort autour de préoccupations écologiques
    - 2.2.2.2. San Fernando et *Edenor* : une attitude réciproque de retrait
- 2.3. L'expression croissante d'une nécessaire institutionnalisation de la régulation locale*
  - 2.3.1. Les municipalités : figures absentes de la régulation des services
  - 2.3.2. Le forum des municipalités du *conurbano* : les premiers pas vers l'institutionnalisation d'un pouvoir de décision local en matière de services domiciliaires ?

#### CONCLUSION DU CHAPITRE 8



## Introduction du chapitre 8

Dans le cadre d'un questionnement sur le processus de « professionnalisation » des entreprises, l'analyse nous a conduit à nous intéresser aux pratiques gestionnaires et aux modalités de construction d'une compétence *sociale* des opérateurs, c'est-à-dire aux évolutions structurantes *en interne*.

Dans ce chapitre, nous souhaitons regarder de plus près le rôle des pouvoirs publics locaux, figures laissées absentes pour les besoins de l'analyse, dans la définition et la mise en œuvre opérationnelle des projets. Il ne s'agit pas ici d'engager une analyse exhaustive des modalités de l'action publique locale appliquée aux services urbains ou à l'action sociale mais plus particulièrement des compétences municipales mobilisées par les opérateurs dans le cadre de la gestion des services dans les quartiers *carenciados*. La *compétence* municipale (juridique et appliquée) dans ce domaine comprend, en effet, de nombreux aspects tels l'aide alimentaire et sanitaire, les politiques d'éducation, les aides ciblées au développement économique, les ateliers de formation, la sécurité, etc. qui s'avèrent certes, essentiels dans la vie des quartiers *carenciados* et dans leur relation aux pouvoirs publics mais qui n'interviennent qu'indirectement dans la problématique présentée ici.

Nous avons évoqué, dans l'introduction générale de cette thèse, le fait que le niveau municipal représentait, en Argentine, une délégation du pouvoir exécutif provincial<sup>531</sup>. Toutefois, la constitution de la province de Buenos Aires<sup>532</sup> ne reconnaît pas l'autonomie des municipalités<sup>533</sup> : leurs attributions et responsabilités sont définies par la Province, ce qui les limite dans la formulation de politiques publiques locales. Le retour à la démocratie en 1983 a malgré tout permis d'ouvrir le débat sur « le local » comme espace privilégié de l'innovation sociale et de la démocratie de proximité, dans un contexte où se mêlaient trois ingrédients : (1) le souci de définir des mécanismes de pouvoir respectueux des droits des collectivités locales et une plus grande territorialisation des ressources du pouvoir politique, (2) la crise économique qui affectait la capacité redistributive de l'Etat et la redéfinition de l'Etat-Nation dans le cadre de la mondialisation (transformation des relations Etat - société civile et intra-Etat) et (3)

---

<sup>531</sup> Selon l'article 5 de la constitution de 1853.

<sup>532</sup> De 1933, réformée en 1994.

<sup>533</sup> A cet égard, il convient de préciser que l'article 31 de la constitution nationale stipule la suprématie fédérale, ce qui remet en cause la constitutionnalité d'une telle disposition, d'autant plus que la réforme de la constitution provinciale (1994) a ignoré les dispositions issues de la réforme de la constitution nationale (1993).

l'ajustement imposé par les institutions financières internationales et l'extension des responsabilités et des compétences des niveaux sub-nationaux du fait des politiques de décentralisation<sup>534</sup>. Dans un contexte de consensus selon lequel la décentralisation promettait plus d'autonomie et d'efficacité aux gouvernements locaux et la mise en place de meilleurs mécanismes de participation et de régulation sociales au niveau local<sup>535</sup>, l'échelon municipal s'est naturellement constitué comme le nouvel intermédiaire entre l'Etat et la société civile. Ce phénomène a par ailleurs été accompagné d'un discours autour de la « gestion urbaine »<sup>536</sup>, les municipalités se voyant dotées de nouvelles fonctions<sup>537</sup> et responsabilités et de nouveaux outils pour les mettre en œuvre, l'idée étant de passer d'un Etat *pré-technologique* (bureaucratique) à un Etat *technologique* (efficient)<sup>538</sup>. Les nouvelles responsabilités des municipalités, qui devaient dépasser le simple paradigme ABL<sup>539</sup>, se sont progressivement constituées comme plus essentielles et stratégiques : outre la maintenance urbaine, elles ont peu à peu inclus des fonctionnalités aussi diverses que l'administration des ressources ou la promotion du développement social et économique ou encore l'intervention dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection de l'environnement. Ces nouvelles responsabilités constituent ce que certains auteurs<sup>540</sup> appellent l'exercice de la « gestion relationnelle », la réussite des objectifs de politiques publiques ne dépendant plus d'une définition unilatérale de l'action publique (de la part de l'Etat) mais plutôt de la bonne coordination et « mise en dialogue » de l'ensemble des acteurs locaux : l'échelon local des pouvoirs publics prenant dès lors le rôle d' « acteur clé dans les réseaux économiques et sociaux »<sup>541</sup>.

<sup>534</sup> PRÉVÔT SCHAPIRA, 1993. *Op.Cit.* et PARMIGIANI DE BARBARA, Myriam Consuelo. « Los patrones espaciales de distribución de competencias en la reconstrucción de las capacidades estatales ». In: *Segundo congreso Argentino de administración pública, Sociedad. Estado y Administración, Córdoba (Argentina), Noviembre 2003*.

<sup>535</sup> Même s'il s'est agi, en Argentine d'une décentralisation *de fait* puisqu'il n'y a eu ni loi de décentralisation ni réforme municipale. Voir : PRÉVÔT SCHAPIRA, 1993. *Op.Cit.*

<sup>536</sup> Et non plus « administration urbaine ». À ce propos, voir : GRANDINETTI, Rita María. « La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional? ». In: *Segundo congreso Argentino de administración pública, Sociedad. Estado y Administración, Córdoba (Argentina), Noviembre 2003*.

<sup>537</sup> Au sens où l'entend Alejandro Villar : « La fonction se trouve sur le terrain du symbolique, il s'agit de ce que la municipalité *doit faire*. Ce « doit faire » est une question subjective qui se construit à partir des demandes et réclamations de la société, qui ne se réalisent pas toujours de manière explicite et ponctuelle mais selon des modes très variables, également en fonction de la conception de l'Etat et des politiques publiques que possède le leader politique ou le fonctionnaire en place » (VILLAR, Alejandro « Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de experiencias locales ». In: CRAVACUORE, Daniel. « Motivación para el cambio: un análisis de liderazgos en municipios bonaerenses ». In: *VIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del esatdo y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct. 2003*.

<sup>538</sup> A ce propos, voir : GRANDINETTI, 2003. *Op.Cit.*

<sup>539</sup> « Alumbrado, Barrido y Limpieza » : « Eclairage public, Balayage et Propreté », en référence aux fonctions municipales de maintenance de l'infrastructure urbaine.

<sup>540</sup> GRANDINETTI, 2003. *Op.Cit.*

<sup>541</sup> GRANDINETTI, 2003. *Op.Cit.*

Dans ce chapitre, nous présenterons, dans un premier temps, les principales compétences des pouvoirs publics locaux mobilisées par les entreprises pour les projets de desserte des quartiers *carenciados*; dans un second temps, nous analyserons les modalités concrètes d'interaction entre municipalités et opérateurs d'eau et d'électricité<sup>542</sup> en nous appuyant sur l'étude comparée de deux contextes municipaux différents : celui de Morón et celui de San Fernando.

---

<sup>542</sup> Dans ce chapitre, l'analyse se concentre sur les secteurs de l'eau et de l'électricité dans la mesure où l'étude de terrain propre à cette partie de la thèse était partie intégrante d'un programme de recherche (programme de coopération scientifique France – Argentine, ECOS-Sud : CREDAL, France – UNGS, Argentine, sur : « La gestion et l'évolution du service d'eau et d'assainissement : problèmes de la privatisation et défis pour l'amélioration du contrôle et de la régulation, l'expérience en France et en Argentine ») et qu'il avait été jugé plus pertinent, préalablement au déroulement de l'enquête, de se concentrer sur ces deux secteurs.



## 1. Les compétences municipales relatives aux services urbains dans les quartiers *carenciados*

La montée en puissance des échelons locaux ou intermédiaires depuis le milieu des années 1980 est incontestable. Malgré la multiplication des fonctions qui leur incombent, il n'en demeure pas moins que les transferts de responsabilités, qui ont pu se produire plus ou moins rapidement et sous des pressions politiques diverses, n'ont pas toujours été accompagnés des ressources (financières et fiscales, entre autres) nécessaires au bon développement des compétences en question. En effet, certaines décentralisations *de fait* se sont plus apparentées à des transferts de problèmes insolubles qu'à de véritables redéfinitions territoriales des compétences de pouvoir public. L'analyse des compétences des pouvoirs publics locaux de l'agglomération de Buenos Aires se doit donc de prendre en compte cette double dimension : l'attribution de compétences comme *responsabilités fonctionnelles* (de droit) et la mise en œuvre concrète de compétences comme *possibilité d'action* (de fait)<sup>543</sup>.

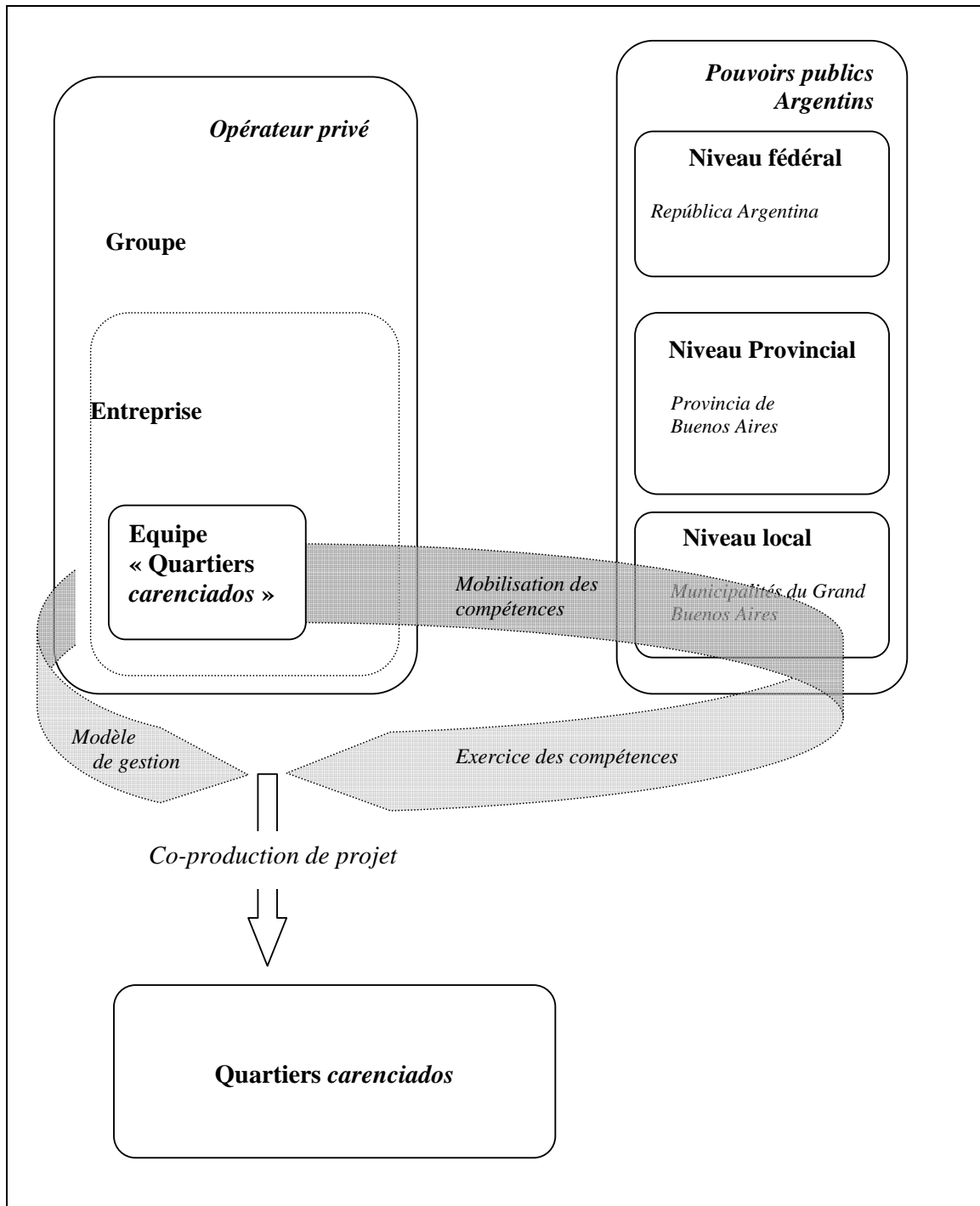
Si la privatisation des services urbains s'est accompagnée de la mise en place d'une régulation au niveau provincial voire fédéral, excluant d'emblée l'échelon local des décisions stratégiques dans ce domaine, les opérateurs ont systématiquement été confrontés, pour la gestion des services et pour les décisions d'investissement, aux différentes facettes de la figure municipale : que ce soit comme co-responsable des projets (infrastructure urbaine, régularisation domaniale, distribution du tarif social, etc.) dans des projets de coopération technique ou comme relais des réclamations des usagers/citoyens dans la relation de service.

Dans le cadre de l'analyse des relations internes au triptyque entreprises-municipalités-quartiers défavorisés, nous nous intéresserons particulièrement aux configurations de coopération (ou de conflit) nées d'une demande des entreprises auprès des municipalités. En ce sens, nous nous attacherons davantage à l'analyse de l'acteur municipal comme co-responsable des projets et non tant comme porte parole des usagers.

---

<sup>543</sup> Dans cette perspective, l'analyse néo-institutionnelle permet d'ordonner la définition de la compétence municipale comme institution constituée de règles (formelles et informelles) et de pratiques en découlant. Pour une lecture approfondie de l'approche néo institutionnelle, voir : NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York : Cambridge University, 1990, 159 p.

Schéma 14 - Les compétences municipales dans l'analyse



Source : élaboration par l'auteur.

### 1.1. La régularisation urbanistique : les municipalités face à leurs obligations

La première limite à laquelle se heurtent les entreprises dans la mise en œuvre de leurs programmes adressés aux quartiers défavorisés est d'ordre physique. En effet, certains quartiers, surtout les bidonvilles, présentent des configurations topographiques<sup>544</sup> ou d'habitat<sup>545</sup> trop complexes pour que les entreprises puissent envisager un déploiement « traditionnel » des réseaux<sup>546</sup>. Si, toutefois, un projet d'extension des réseaux y est envisagé, l'entreprise est contrainte de prendre contact avec la municipalité pour que la régularisation « physique » des quartiers soit mise en œuvre.

En vertu des obligations municipales traditionnelles de planification urbaine, d'organisation des travaux publics, de définition du cadastre et de contrôle des travaux de tiers<sup>547</sup>, sans compter les « nouvelles compétences » municipales de mise en valeur des sociétés et territoires, de promotion d'une politique de développement social et de gestion territoriale et environnementale, les municipalités se retrouvent directement impliquées dans les projets de régularisation ou d'extension des réseaux de services urbains. Elles constituent un acteur incontournable dans la mise en œuvre des programmes.

Les pouvoirs publics locaux ont pour obligation de tracer et d'ouvrir des voies permettant aux entreprises d'*entrer* dans les quartiers. Si l'introduction d'un nouvel acteur dans le déroulement des programmes, et par conséquent dans la mise à l'épreuve de la professionnalisation des opérateurs de services urbains, a souvent permis d'asseoir une coopération opérationnelle entre les différentes parties prenantes aux projets, il a parfois été à l'origine de situations de conflits ou de blocages.

Ces situations ont renversé la tendance en remettant en cause la compétence *sociale* des opérateurs. A cet égard, le cas du bidonville « La Cava » situé dans une municipalité riche du nord de l'agglomération, San Isidro, est emblématique.

---

<sup>544</sup> Quartier sur des hauteurs ou, au contraire, construit dans une « cuvette ».

<sup>545</sup> Entrelacement de maisons précaires, pas de rue ouverte, couloirs sinueux, pas de lots identifiables.

<sup>546</sup> Cette remarque est particulièrement structurante dans le secteur de l'eau et de l'assainissement où l'installation des infrastructures, plus « lourdes » que dans les autres secteurs, nécessite une ouverture des rues, de faibles pentes sur les terrains, etc.

<sup>547</sup> Pour une analyse complète des compétences traditionnelles des municipalités argentines, voir : ITURBURU, Mónica. *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones Constitucionales para un nuevo Modelo de Gestión Local*. Buenos Aires: INAP, 2<sup>da</sup> edición. Dirección Nacional de Estudios y Documentación, 1999, 74 p.

### Encadré 36 - Aguas Argentinas et le cas sensible du bidonville « La Cava » de San Isidro

La Cava est un quartier de type **bidonville**, dont la population avoisine les 10 000 habitants<sup>548</sup>. Il est caractérisé par de forts taux de chômage, de marginalité et de délinquance. Il se situe dans la municipalité de San Isidro (qui regroupe les niveaux socio-économiques les plus élevés du *conurbano*).

Le terrain qu'occupe le bidonville aujourd'hui appartient aux pouvoirs publics puisqu'il appartenait à l'ancienne entreprise publique *Obras Sanitarias de la Nación*. La formation et le peuplement du quartier expliquent la complexité de sa configuration actuelle. Dans les années 1940, les importations de produits chimiques nécessaires à la potabilisation de l'eau ont été interrompues. OSN a alors décidé d'extraire la terre de cette zone pour la fabrication d'un coagulant. Quand le projet d'extraction a été arrêté, le terrain est resté marqué par un très fort dénivelé, comme une « cave » creusée dans la terre. Des populations ont peu à peu commencé à s'y installer. Les années 1950 ont connu de fortes vagues d'immigration des populations rurales venant des provinces argentines, puis accompagnées par des mouvements de population issus des pays limitrophes (Paraguay, Bolivie, etc.). La croissance rapide de la population de la Cava de même que sa topographie très particulière, en forme de cuvette, ont favorisé l'installation d'habitations très précaires, dans des conditions sanitaires extrêmement mauvaises, en particulier dans les moments de fortes pluies.

Cette situation précaire perdure depuis plus de 40 ans. Le manque d'alternative à la grande précarité de vie des habitants de la zone s'explique, en grande partie par un manque de volonté de la municipalité à envisager des solutions. Améliorer les conditions de vie des habitants du quartier reviendrait à légitimer leur présence, ce qui va à l'encontre du projet de la municipalité d'éradiquer le quartier et de reloger sa population dans des constructions neuves. Ces constructions ne sont pas envisagées pour l'instant du fait d'un manque de moyens budgétaires de la ville. Certes, un projet de ce type avait vu le jour il y a quelques années et des logements neufs (type monoblocs) avaient été construits (la *Cava Nueva*) mais le nombre d'appartements était largement insuffisant. Les populations relogées ont par ailleurs rapidement été remplacées par de nouveaux arrivants dans le bidonville.

Face à cette question, le point de vue de la municipalité est resté inchangé : elle n'envisage pas de reconnaître la légitimité de l'installation des habitants. Cependant, les relations se sont améliorées quand, en 1999, les habitants du quartier et les responsables municipaux se sont réunis autour d'une table pour discuter des problèmes du quartier. La municipalité a nommé un responsable référent pour le quartier. Conjointement avec la direction de l'action sociale, ils ont commencé une série d'ateliers avec les habitants du quartier (lecture, journalisme, etc.). Par ailleurs, il convient de noter l'importance des activités menées par les groupes d'action communautaire, sous la coordination de la paroisse du quartier, en particulier la présence de nombreuses cantines pour les enfants qui assurent un service continu (petite déjeuner, déjeuner, dîner). L'ONG *Cáritas* joue également un rôle important dans la satisfaction des besoins essentiels (distribution de médicaments, vêtements, etc.).

Quant aux services urbains, le quartier ne bénéficie d'aucune régularisation : pour l'électricité, il est classé « non régularisable » et dispose d'un compteur collectif et d'installations sauvages ; pour l'eau, les populations s'approvisionnent par fraude sur les réseaux environnants, ce qui provoque des problèmes de pression dans les quartiers riches en été. Il n'existe pas d'installation d'assainissement, la municipalité subventionne les camions de pompage des eaux usées, ce qui n'empêche pas des débordements et inondations quasi quotidiennes provoquant des problèmes gastriques et dermatologiques chez les enfants, quant à la collecte des ordures, elle se fait uniquement dans l'artère principale du quartier une fois par jour

#### Activités développées

La situation de blocage entre la municipalité et le quartier, de même que la topologie particulière du terrain empêchent un projet immédiat d'extension du réseau d'eau et d'assainissement dans le quartier. Pour autant, l'équipe DC de *Aguas Argentinas* a souhaité se rapprocher des habitants afin d'établir un contact et de créer un espace de rencontre et de dialogue. Elle a pris contact avec le père Anibal, responsable de la paroisse, afin de définir, conjointement avec lui, les activités qu'elle pourrait mener dans le quartier afin de sensibiliser la population aux problèmes de l'eau et de l'assainissement.

<sup>548</sup> De manière approximative, la zone paroissiale qui recouvre une superficie supérieure au quartier lui-même compte 13500 habitants. Selon le dernier recensement INDEC, il y aurait environ 9000 habitants dans le quartier mais le calcul ne comprend pas la partie centrale du bidonville.

**Les ateliers éducatifs à l'école primaire animés par Aguas Argentinas**

La logique des ateliers est de parier sur la capacité des enfants à faire remonter des informations et des demandes auprès de leurs familles afin de poser les bases d'une organisation collective pour obtenir l'eau et l'assainissement. Les ateliers, d'une demi journée, sont organisés de manière interactive et sont l'occasion d'évoquer des grandes thématiques telles le cycle de l'eau, les enjeux pour la santé, etc.

**Le projet de régularisation de la Propreté (avec l'entreprise Cliba et la municipalité)**

Ce projet a été l'occasion, pour Aguas Argentinas, d'apporter une formation et un soutien méthodologique à l'entreprise Cliba (de ramassage des ordures) dans la réalisation d'un projet communautaire d'amélioration de la propreté du quartier. (Changements des lieux et horaires du ramassage, formations des habitants aux dangers pour la santé, tables de discussion, etc.)

Source : élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, 2002-2003.

L'exemple de la Cava illustre le conflit d'intérêt entre la municipalité et l'opérateur autour d'un projet dans un quartier *carenciado*. Il permet de démontrer l'inventivité partagée des acteurs et le déplacement possible de la nature des projets : d'une idée de desserte en eau et en assainissement, embarrassante et coûteuse pour la municipalité, de nouvelles solutions de coopération ont progressivement été élaborées autour du projet de propreté dans le quartier.

Malgré quelques exemples emblématiques de conflits autour de la régularisation physique de certains quartiers de l'agglomération, dans la majorité des cas, la mobilisation de la compétence municipale de « travaux publics » par les opérateurs de services a permis d'ouvrir la voie à une coopération fluide et constructive.

Notons, à ce titre, les régularisations massives dans les quartiers précaires effectuées par l'entreprise *Edenor* pendant les trois premières années de gestion, qui ont permis, en coopération avec la municipalité et les quartiers, une ouverture des rues ou un réajustement du damier, l'identification et la numérotation des lots, l'adoption de noms pour les rues, l'élaboration de cartes, et, en général, une identification assez précise des quartiers de la zone de concession.

De même, dans le secteur de l'eau, et plus particulièrement dans les quartiers précaires, les pelleteuses des municipalités du grand Buenos Aires ont facilité le déploiement techniques des réseaux d'eau ou d'assainissement, comme ce fut le cas, entre autres, dans le quartier « Enrique Delfino » à Tigre<sup>549</sup> en 2002.

<sup>549</sup> Observation directe de ce cas pendant le travail de terrain.

## 1.2. La régularisation domaniale : au croisement des intérêts de l'entreprise et de la municipalité?

Dans la majorité des cas, les quartiers *carenciados* non connectés aux réseaux urbains se trouvent en situation domaniale irrégulière. La CNV<sup>550</sup> les définit comme des « installations illégales de familles sur des terrains publics [pouvant appartenir à la municipalité, à la Province ou à l'Etat] ou, dans quelques cas, appartenant à des particuliers, dont les constructions ne remplissent pas les normes minimales d'habitabilité définies par la municipalité, sans infrastructure de service ni niveau de salubrité ou d'hygiène compatibles avec la vie urbaine, engendrant de graves situations d'entassement des populations »<sup>551</sup>.

Comme le souligne C. Cravino<sup>552</sup>, « l'un des problèmes les plus graves dont souffrent les habitants illégalement installés sur ces terrains est de ne pas pouvoir solliciter la connexion aux services publics puisqu'ils ne disposent pas de titre de propriété ». Cependant, les pouvoirs publics ont souvent joué le rôle de *régulateur par défaut* afin d'obtenir l'électricité à travers des contrats avec les entreprises fournisseurs (*Edenor* et *Edesur*), le téléphone (*Telecom* et *Telefónica*) ou, dans une moindre mesure, l'eau et le gaz. Dans certains cas, les municipalités ont même fait de cette question une véritable priorité d'action. En outre, le statut illégal de certains quartiers est considéré comme un frein à la régularisation des services urbains, surtout dans le cadre de services privatisés. Il rend, en effet, plus complexe l'activité de l'opérateur qui décide d'y engager des projets - quand il n'empêche pas purement et simplement le projet d'être mené à bien - : A qui réclamer les factures ? Que faire en cas de non paiement ? Comment arbitrer dans un conflit opposant propriétaire légitime et occupant du terrain ?

Ces situations de blocage n'ont cependant pas freiné la capacité d'invention des opérateurs. Ils ont réussi à dépasser les difficultés inhérentes au manque de titres de propriété dans certains quartiers, allant même parfois jusqu'à inverser la tendance : proposer l'extension des infrastructures de services comme moyen de légitimation de l'occupation, vers la reconnaissance de la propriété. Cette dynamique nécessite, bien entendu, une adhésion totale

---

<sup>550</sup> Comisión Nacional de la Vivienda.

<sup>551</sup> LIMA, Melisa. « Barrio Esperanza (San Fernando), land regularization and service expansion ». In: COHEN, Michael; BRAILOWSKY, Alexandre; CHENOT-CAMUS, Barbara (Eds.). *Citizenship and governability: the unexpected challenges of the Water and Sanitation Concession in Buenos Aires*. Aires: Aguas Argentinas; New York: New School University, 2004, 71 p, pp.33-40 (p.34)

<sup>552</sup> CRAVINO, 2001. *Op.Cit.*

des pouvoirs publics locaux dans la démarche. Une étude de cas portant sur le quartier « Esperanza » de la municipalité de San Fernando<sup>553</sup> a clairement montré la stratégie conjointe de l'opérateur d'eau (*Aguas Argentinas*) et de la municipalité visant à régulariser le statut domanial des habitants du quartier dans une contexte extrêmement délicat où les habitants s'étaient installés principalement sur des terrains privés. Si l'attribution des titres de propriété n'a pas encore été effectuée, principalement du fait d'un écart important entre le prix de rachat des terrains proposé à la municipalité et la capacité financière des ménages concernés, la légitimation des occupations s'est peu à peu imposée comme une évidence, du fait des travaux de régularisation du service d'eau potable et d'assainissement dans le quartier.

Que la compétence municipale en matière de régularisation domaniale<sup>554</sup> intervienne en amont ou en aval des projets de desserte en services urbains, les projets de coopération entreprise-municipalité en la matière constituent, à la fois, un outil précieux que l'entreprise mobilise comme garantie de sa relation de service aux usagers des quartiers défavorisés mais, aussi, un argument décisif de légitimation des occupations pour la municipalité dans ses négociations avec les propriétaires des terrains, qu'il s'agisse des autres échelons de pouvoirs publics (Province, Etat) ou des propriétaires privés.

### 1.3. Les *Planes Jefes de Hogar* : une ressource pour les projets aux mains de la municipalité

Dès les premières coopérations menées de façon informelle, les opérateurs ont compris l'importance que prenaient les politiques nationales de subventions sociales confiées, pour leur distribution, à l'échelle municipale, dans l'éventail des ressources mobilisables pour les projets dans les quartiers *carenciados*. En effet, la montée du chômage et des indicateurs de pauvreté à la fin des années 1990 avait poussé les pouvoirs publics argentins à définir des politiques sociales ciblées afin de permettre aux ménages les plus démunis de compter sur un (faible)

---

<sup>553</sup> LIMA, 2004. *Op.Cit.*

<sup>554</sup> La loi n°23 967 de 1989 autorise le transfert de propriété des immeubles privés appartenant à l'Etat ou à des entités décentralisées, qui ne sont plus nécessaires pour une activité de gestion publique, vers les gouvernements provinciaux ou la municipalité de Buenos Aires qui auront ensuite à charge d'organiser la vente des biens immobiliers aux occupants. Par ailleurs, le décret n° 1001 de 1990 autorise le transfert de terrains à leurs « occupants de fait » ou à des « formes associatives ». Ces dispositions s'inscrivent en rupture avec la politique d'éradication des quartiers dans les années 1980, portées par les discours sur la « *radication* » dans les années 1990.

subside pour les dépenses de base (alimentation principalement)<sup>555</sup>. Ces politiques ont connu plusieurs étapes et plusieurs appellations. Nous évoquerons principalement ici le plan PJF (*Jefes y Jefas de Hogar* : chefs de famille) instauré en avril 2002<sup>556</sup> dans le cadre du plan d'Urgence National contre le Chômage afin d' « assurer un revenu mensuel minimum a toutes les familles argentines ». Dans le courant de l'année 2003, le PJH comptait environ deux millions de bénéficiaires<sup>557</sup> pour un budget public annuel de près de 3,7 milliards de pesos<sup>558</sup>.

La distribution des PJH relève de l'échelon municipal. Il a fait l'objet de nombreuses critiques, du fait, entre autres, de pratiques préférentielles largement relayées et dénoncées par les médias<sup>559</sup> (cumul de subventions, non respect des critères d'éligibilité, clientélisme politique, etc.) et par des recherches académiques<sup>560</sup> (16% des bénéficiaires ne rempliraient pas les critères d'éligibilité<sup>561</sup>). Cependant, malgré la mise en évidence de l'opacité des mécanismes de distribution, les opérateurs de services urbains, en particulier *Aguas Argentinas*, ont largement mesuré l'ampleur d'une telle ressource. En effet, les projets d'extension des réseaux dans les quartiers reposent sur la méthodologie participative (les MPG) et prévoient un partage des responsabilités entre les trois parties signataires : opérateur, municipalité, quartier. Si la main-d'œuvre pour les travaux doit être choisie sur la base du volontariat des habitants du quartier (pas de rémunération pour les travaux mais des réductions sur facture pour l'ensemble du quartier), la municipalité peut, quant à elle, décider d'attribuer (en amont ou en aval) lesdites subventions PJH aux volontaires, permettant ainsi de remplir la fonction « participation à des travaux communautaires » prévue en contrepartie des plans. Cette formule a fonctionné pour de nombreux projets MPG<sup>562</sup> sur la base d'une coopération tripartite municipalité-entreprise-habitants des quartiers.

---

<sup>555</sup> Les deux principales limites des *Planes Jefes de Hogar* (PJH) sont, selon Carlos La SERNA : le niveau extrêmement faible du transfert d'argent aux ménages qui couvre à peine le niveau d'indigence, de même que les modalités politiques de son application. Pour plus de détails, voir: La SERNA, Carlos. « La acción social y del Estado frente a la pobreza y la exclusión: el caso argentino ». In: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003*.

<sup>556</sup> Décret n°565/02.

<sup>557</sup> Les principaux critères d'éligibilité pour obtenir la subvention sont : situation de chômage, enfants à charge de moins de 18 ans (s'ils sont scolarisés), personnes de plus de 60 ans n'ayant pas droit à une retraite, femmes enceintes, personnes handicapées, etc.

<sup>558</sup> LOPEZ ZADICOFF, Pablo; PAZ, Jorge. «El programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo». Buenos Aires: Universidad del CEMA. Mimeo, Julio 2003, 26 p.

<sup>559</sup> A cet égard, voir les nombreux articles de la presse argentine depuis l'hiver 2002.

<sup>560</sup> Voir, entre autres: LOPEZ ZADICOFF, Pablo; PAZ, Jorge, 2003. *Op.Cit.*; La SERNA, Carlos, 2003. *Op.Cit.*; Del CARMEN TAMARGO, María. «Del capital social al subsidio a la demanda: las orientaciones de la política social en la Argentina entre los 90 y 2000». Buenos Aires, Mimeo, 2002, 15 p.

<sup>561</sup> LOPEZ ZADICOFF, Pablo; PAZ, Jorge, 2003. *Op.Cit.*

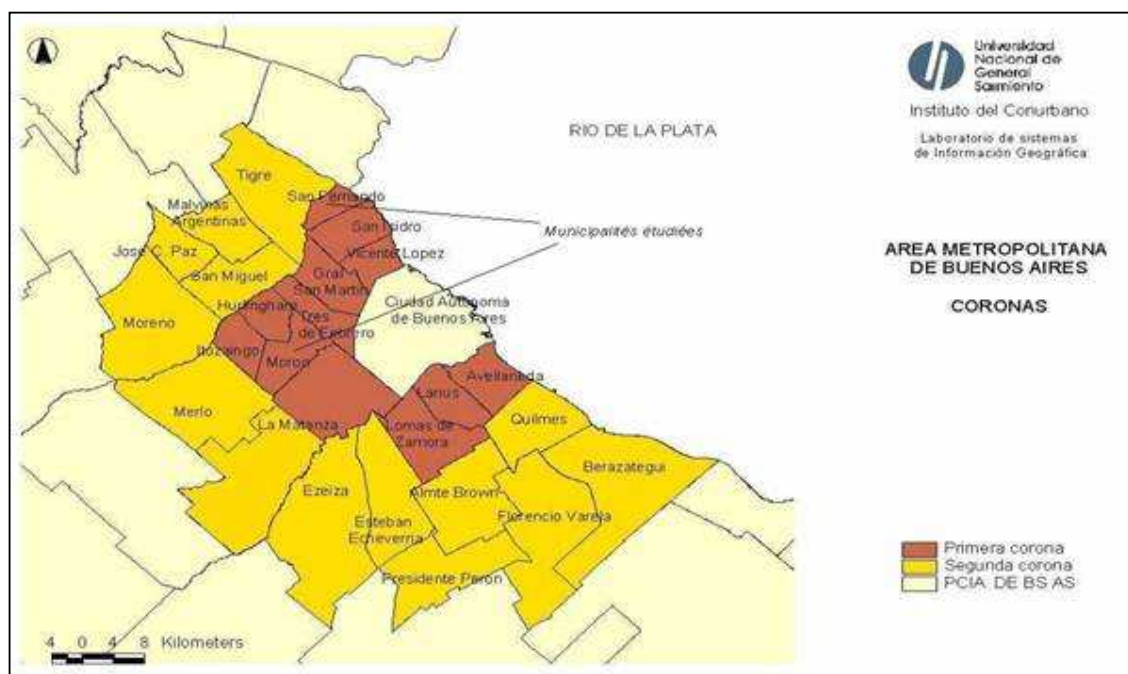
<sup>562</sup> Ou autre, comme dans le projet « propreté » dans le quartier La cava, précédemment évoqué.



## 2. Les pouvoirs publics locaux face à la gestion privatisée des services urbains dans les quartiers *carenciados* : l'exemple des municipalités de San Fernando et de Morón<sup>563</sup>

Si l'analyse des principaux moments de la mobilisation des compétences municipales par les opérateurs dans le cadre de projets pour les quartiers défavorisés permet une lecture plutôt positive des possibilités de coopération, elle ne permet pas, en revanche, de saisir les processus dans leur dimension réelle et dans leur diversité. Afin de compléter l'analyse de la coopération entre pouvoirs publics locaux et opérateurs privés de services urbains, nous nous proposons désormais de présenter l'histoire et les transformations des relations entre municipalités et entreprises en nous appuyant sur les exemples des municipalités de Morón<sup>564</sup> et de San Fernando. La méthode comparative permet de mieux faire apparaître les facteurs structurant la relation entreprise-municipalité.

**Carte 13 - Emplacement des municipalités choisies dans l'agglomération**



Source : élaboration par l'auteur d'après une carte du Laboratoire SIG, Instituto del conurbano, UNGS.

<sup>563</sup> Cette deuxième partie de chapitre est principalement issue d'une étude, réalisée en Mai-Juin 2004, dans le cadre d'un programme de coopération scientifique France – Argentine (ECOS-Sud : CREDAL, France – UNGS, Argentine) sur : « La gestion et l'évolution du service d'eau et d'assainissement : problèmes de la privatisation et défis pour l'amélioration du contrôle et de la régulation, l'expérience en France et en Argentine ».

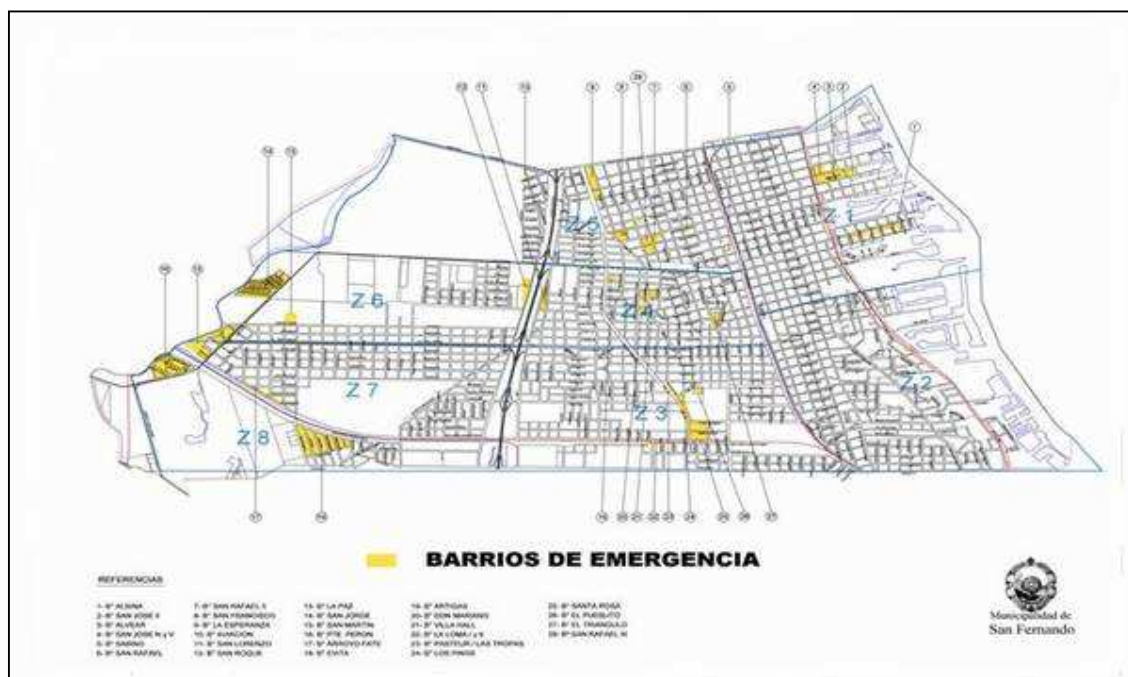
<sup>564</sup> La municipalité de Morón telle que décrite dans cette recherche correspond au territoire défini en 1995 après la division de l'ancien territoire de Morón en trois juridictions : Morón, Ituzaingó et Hurlingham.

## 2.1. Propos préliminaires : choix et présentation des municipalités

La municipalité de San Fernando, située au Nord de l'agglomération (à 28km du centre de la ville de Buenos Aires) compte 150 467 habitants, répartis pour 98% d'entre eux sur les 23km<sup>2</sup> du territoire continental (urbain) et pour les 2% restants sur les 950 km<sup>2</sup> que représentent le territoire insulaire (rural). Le territoire municipal est administrativement divisé en quatre localités : San Fernando, Virreyes et Victoria pour la partie continentale et Islas pour la partie insulaire.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le nord de l'agglomération de Buenos Aires héberge les municipalités de meilleur standard socio-économique, tant en termes de niveau d'emploi, de revenus que d'habitat. Cependant, la municipalité de San Fernando se distingue des autres du fait de son nombre important de petits quartiers défavorisés de type *bidonville* ou de type *quartier précaire* (28 en tout recensés par l'administration municipale, 39 recensés par l'entreprise AASA, les chiffres diffèrent du fait des différences de critères). Selon les données de l'entreprise, à San Fernando, 35 999 personnes vivraient dans des quartiers défavorisés (soit 24% de la population de la commune).

Carte 14 - Les quartiers défavorisés de San Fernando

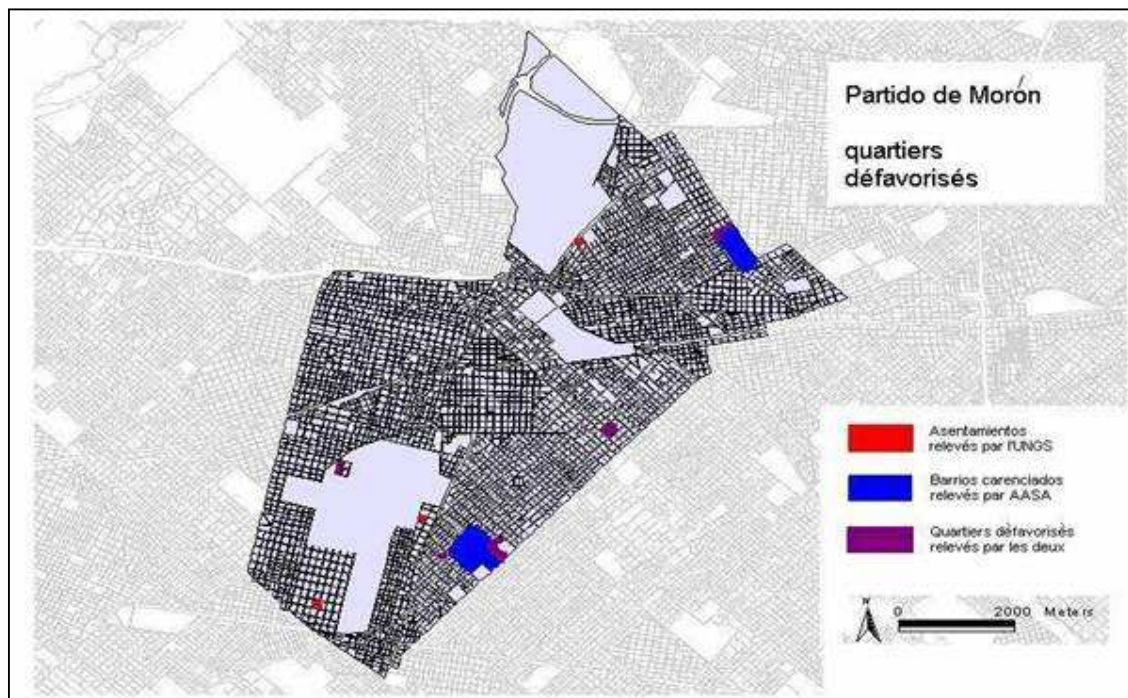


Source : Gestion territoriale et environnementale, Municipalité de San Fernando, 2003.

La commune de Morón, est, quant à elle, située à l'ouest de l'agglomération (à 20 km du centre de la ville de Buenos Aires) et compte 355 407 habitants répartis sur les 55km<sup>2</sup> du territoire municipal. Le territoire est divisé en cinq localités : Morón, Castelar, El Palomar, Haedo, Villa Sarmiento

Morón est une ville où la majorité de la population est issue de la classe moyenne. La problématique des quartiers défavorisés n'y est pas aussi prégnante que dans le cas de San Fernando. Elle héberge cependant l'un des quartiers *carenciados* des plus redoutés de l'agglomération du fait, entre autres, des problèmes d'insécurité qui l'ont rendu célèbre : un grand ensemble appelé « Presidente Sarmiento » (8000 habitants) en bordure duquel s'est formé un bidonville « Carlos Gardel » de 3000 habitants. L'ensemble du quartier (11 000 habitants) est souvent nommé sous l'étiquette générique de « Carlos Gardel ». Ce quartier avait été construit sous la dictature militaire afin d'héberger les populations déplacées suite aux projets d'éradication des bidonvilles. Le bidonville de Carlos Gardel s'est peu à peu constitué avec l'installation des familles en surnombre qui ne pouvaient pas être relogées dans les constructions de type monoblocs. Par ailleurs, Morón compte quelques autres quartiers défavorisés (de type quartiers précaires), comme « Presidente Ibañez » ou « 20 de Junio », principalement situés au sud de la municipalité.

**Carte 15 - Les quartiers défavorisés de Morón**



Source : élaboration par l'auteur d'après des cartes de la UNGS et de AASA.

Ces deux municipalités se distinguent également par la nette différence de couleur politique de leurs gouvernements. Si la municipalité de San Fernando, tout comme la grande majorité des municipalités du Grand Buenos Aires, est dirigée de manière ininterrompue depuis le retour à la démocratie (1983) par un gouvernement péroniste - justicialiste, la municipalité de Morón, quant à elle, connaît depuis les élections de 1999, un gouvernement de centre-gauche, sous la direction de l'intendant M. Sabatella (élu en décembre 1999 sous l'étiquette « Alianza »<sup>565</sup>, et réélu en décembre 2003 sous l'étiquette « vecinalista » après la déroute du gouvernement de la Alianza) après de nombreuses années de gestion de Rousselot (issu de parti justicialiste), inculpé pour corruption dans plus d'une vingtaine d'affaires.

On ne peut, bien entendu, pas réduire la vision et la stratégie de la municipalité à son appartenance partisane, mais il est cependant possible de noter certaines différences, en particulier à l'égard des approches de la pauvreté - relation de la municipalité aux quartiers défavorisés - ou des services publics - relation de la municipalité aux entreprises privatisées -.

A cet égard, certains extraits d'entretiens sont particulièrement évocateurs du rôle vis-à-vis des quartiers défavorisés dont chacun des acteurs politiques se targue. Par exemple, le secrétaire à la gestion territoriale et à l'environnement de la commune de San Fernando précise :

*« La municipalité a une longue tradition de travail avec les secteurs les plus démunis de la population, en conséquence de la caractéristique de l'idéologie politique du gouvernement [municipal]. Depuis le retour à la démocratie, la municipalité a été justicialiste, péroniste, il y a une vocation naturelle de par le politique et de par l'idéologie à s'engager auprès de cette catégorie de quartiers ».*

Mun. de San Fernando – Gestion territoriale et environnementale (01/06/04)

Cependant nuancée par les propos d'un gestionnaire du service d'eau de la région Nord :

*« La gestion municipale menée par Alfredo R. Viviant entre 1983 et 1999 était la gestion justicialiste typique avec une vision et une attitude envers les quartiers défavorisés très paternaliste et clientéliste. Depuis le décès de Viviant et l'élection de Amieiro en 1999, c'est un justicialisme différent. Les choses ont changé, ils travaillent davantage avec les quartiers, ils font des ateliers, ils consultent les populations, bref, ils font du vrai développement ».*

AASA – responsable Desarrollo de la comunidad « Nord » (16/06/04)

---

<sup>565</sup> Regroupant l'UCR -radicaux-, le FREPASO et des divers gauche, qui avait permis l'arrivée au pouvoir du président radical De La Rúa en 1999.

A l’opposé, le sous-secrétaire au contrôle communal de la municipalité de Morón présente une vision radicalement différente :

*« Ces quartiers [défavorisés] étaient très isolés, très marginalisés il y a trois ou quatre ans. Il y avait un dépôt de voitures volées, on ne pouvait pas entrer. C’est un processus très lent. Maintenant, on ‘entre ’ avec des activités culturelles ou sociales. Il y a une volonté forte d’intégration des quartiers. Avant l’arrivée de Sabatella [centre gauche] en 1999, sous la gestion de Rousselot [justicialiste], l’un des plus corrompus du Parti Justicialiste, c’était une gestion de type assistancialiste et clientéliste, typique de cette ligne politique ».*

Mun. de Morón – Contrôle municipal (20/05/04)

Et le secrétaire général d’ajouter :

*« Quand nous sommes arrivés [élections de 1999], la structure en place était typique du PJ, c’est-à-dire une structure clientéliste envers les quartiers défavorisés, où la municipalité proposait des programmes sociaux. Notre idée a été de changer tout cela et que les gens des quartiers deviennent les véritables protagonistes de leur changement, en essayant de dépasser les limites de l’assistancialisme avec des outils de bénévolat, la présence d’assistantes sociales, de relais pour la santé, etc. ».*

Mun. de Morón – Secrétariat général (20/05/04)

Chaque municipalité revendique donc une qualité spécifique dans la relation avec les quartiers défavorisés présents sur son territoire. Il est cependant important de caractériser ces relations et, pour ce faire, d’analyser le type d’actions menées par l’acteur municipal.

## 2.2. Evolution des relations entre les municipalités et les entreprises de services domiciliaires

Bien plus que la politique sociale définie et menée par chacune des municipalités, il nous a semblé pertinent d’étudier le degré de coopération entre les municipalités et les entreprises pour la conduite de projets communs en matière de services domiciliaires (eau et électricité). En effet, comment expliquer, par exemple, l’apparent paradoxe soulevé par un responsable de l’entreprise *Aguas Argentinas*...

*« On en arrive à des situations paradoxales où les municipalités les plus progressistes sont timides à l’égard des programmes de développement et tardent à adhérer au processus et où des municipalités plus traditionnellement clientélistes permettent au programme d’avancer, même si leur attitude est parfois dangereuse pour la durabilité que l’on recherche... ».*

AASA – responsable *Desarrollo de la comunidad* « Ouest » (16/06/04)

... sans entrer dans le détail des évolutions globales et locales de la relation entre services urbains et pauvreté ?

#### 2.2.1. Des municipalités déresponsabilisées face au service d'eau

Dans l'agglomération de Buenos Aires, et particulièrement sur le territoire actuel de la concession d'*Aguas Argentinas*, les municipalités n'ont jamais eu la responsabilité des services d'eau et d'assainissement<sup>566</sup>. Ne possédant ni les compétences techniques ni la responsabilité juridique inhérentes à ces services, elles se trouvent dans un rapport de force extrêmement défavorable par rapport à l'opérateur (public puis privé) et aux niveaux supérieurs des autorités publiques (province de Buenos Aires et Etat Fédéral).

##### 2.2.1.1. Morón et *Aguas Argentinas* : un dialogue encore timide

La situation de la municipalité de Morón à l'égard de la concession d'eau et d'assainissement de *Aguas Argentinas* est singulière. Si Morón fait partie des 17 municipalités du *conurbano* dont la gestion du service d'eau a été confiée en concession à l'entreprise *Aguas Argentinas* au moment de la privatisation en 1993, le territoire de Morón (alors composé des trois municipalités actuelles de Morón, Ituzaingó et Hurlingham) est resté, pour des raisons politiques, en dehors du territoire de concession pour le service d'assainissement<sup>567</sup>. A cette époque, le maire de Morón, Rousselot, avait en effet, proposé un programme alternatif pour la connexion au service d'assainissement, le « *Plan cloacal Morón* » pour lequel la population avait été financièrement sollicitée mais qui n'a finalement jamais vu le jour. A ce propos, Martín Sabatella, le maire actuel affirme que « l'idée avait alors été de chercher une certaine liberté d'action pour mener une affaire douteuse et la seule chose que Rousselot avait obtenu avait été le rejet de la société; aujourd'hui le bilan est que l'infrastructure de Morón a au moins dix ans de retard »<sup>568</sup>. Le 19 août 2003, le territoire de Morón a finalement été intégré au plan de travaux d'infrastructure en assainissement de la province de Buenos Aires par le biais d'un accord spécial entre la Municipalité, la Province et l'Etat national.

---

<sup>566</sup> Nous avons analysé dans le chapitre 1 de cette thèse, l'apogée et l'effondrement du modèle national d'OSN puis la politique de décentralisation (transfert aux provinces) des services d'eau. Rappelons que la spécificité de la concession *Aguas Argentinas* dans l'agglomération de Buenos Aires tient au fait que ce territoire est toujours resté sous la tutelle de l'échelon national depuis 1912.

<sup>567</sup> Plus précisément, 100% des territoires municipaux actuels de Hurlingham et Ituzaingó et plus de 50% du territoire actuel de Morón, ce qui représentait en 1993, la très grande majorité du territoire de Morón.

<sup>568</sup> Dans le journal *Poloneuro* du 18/08/2003, n°115.

### *La desserte en services d'eau et assainissement à Morón*

A l'heure actuelle, la grande majorité du territoire municipal est desservi en eau potable<sup>569</sup> et une très faible partie en service d'assainissement, ce qui fait de ce dernier une priorité sanitaire, sociale et écologique pour la mairie. La municipalité est très demandeuse d'une coopération technique plus institutionnalisée avec l'entreprise afin de pouvoir avancer dans les projets et diminuer les coûts à venir :

*« Nous avons besoin de dialoguer avec les entreprises de services publics à propos de leurs programmes d'expansion parce que, en tant que municipalité, nous devons prévoir les travaux. Par exemple, nous avons un programme d'asphaltage des rues, nous devons donc discuter avec l'entreprise pour coordonner nos projets, qu'elle n'aille pas installer des tuyaux et casser l'asphalte neuf un an après nos travaux. Ce sont des questions techniques de sens commun. Ce que nous demandons, c'est, pour ces questions techniques, de pouvoir prendre des décisions en commun parce que notre municipalité connaît différents niveaux d'urgence sanitaire. »*

Mun. de Morón – Secrétariat général (20/05/04)

En de maintes occasions, les responsables municipaux ont déploré la logique marchande de l'entreprise d'eau et d'assainissement en constatant que la priorité d'expansion pour les services avait été, pendant longtemps, davantage guidée par l'intérêt commercial («cobrabilidad» : capacité à percevoir de l'argent) que par la « nécessité sanitaire et sociale ». A cet égard, on retrouve, entre services de la municipalité, les termes du débat idéologique qui accompagnent la privatisation des services depuis le début des années 1990 puisque l'acteur municipal est à la fois représentant des habitants-usagers (direction de la protection du consommateur) et responsable des travaux publics (direction des travaux publics).

A la direction de la protection du consommateur, le responsable relève les différents manquements de l'entreprise quant à ses engagements en termes d'extension des infrastructures.

*« A propos du service d'eau, nous subissons le non-respect systématique des engagements de l'entreprise dans toute la partie Sud de la municipalité [la partie la plus pauvre]. Le premier plan quinquennal prévoyait l'expansion du réseau d'eau à toute cette zone. Ils n'ont pas respecté leurs engagements parce qu'ils n'ont pas voulu. Nous en sommes déjà*

---

<sup>569</sup> À l'exception de quelques quartiers défavorisés.



*au deuxième plan quinquennal, et l'on parle, seulement aujourd'hui de desservir le quartier « 20 de Junio » en eau potable ce qui aurait dû se faire il y a 10 ans ».*

Mun. de Morón – Protection du consommateur (21/05/04)

Pourtant, l'équipe technique (travaux publics) de la municipalité est plus nuancée dans son interprétation de la situation :

*« A Morón, on arrive à un taux de couverture en services urbains de près de 100% (sauf dans quelques bidonvilles). Pour l'eau, tous les projets qui ont été présentés ont finalement été réalisés sauf depuis la crise de 2001 parce que tout s'est arrêté. Il restait quelques projets de type « amélioration de la canalisation principale » qui ont été annulés... mais ce n'était pas une période très facile [...] Dans l'ensemble, l'entreprise d'eau entreprend beaucoup de travaux. »*

Mun. de Morón – Travaux publics (20/05/04)

Malgré des retards dans les projets d'expansion, essentiellement liés à la crise de 2001<sup>570</sup>, les échanges entre l'opérateur et la municipalité de Morón à l'occasion des projets d'extension du service d'eau potable ne semblent pas présenter de caractère particulièrement conflictuel dans la mesure où le taux de desserte approche les 100%. En ce qui concerne le service d'assainissement, malgré l'urgence et la demande de connexion au réseau, la situation ne semble pas non plus occasionner de tensions dans la mesure où le retard est indépendant de la volonté de l'entreprise. Il existe, de la part de la municipalité, des attentes fortes de travail en coopération et de nombreux projets de travaux sont aujourd'hui programmés. L'espace conflictuel entre municipalité et opérateur semble davantage concerner les problèmes environnementaux que les problèmes liés au service.

#### *Le conflit lié à la montée des nappes phréatiques*

L'un des principaux événements structurant la relation Morón – *Aguas Argentinas*, du fait de l'absence totale de l'acteur municipal dans le processus de prise de décision concernant les enjeux de la concession, a été la construction du réseau primaire et du « fleuve souterrain » *Saavedra-Morón* traversant le territoire municipal<sup>571</sup>. Si le projet n'a pas posé de problème particulier à l'administration municipale ni aux habitants, il a cependant été à l'origine d'un

---

<sup>570</sup> Rappelons que la crise de 2001 a engendré, du fait de la dévaluation du peso argentin en janvier 2002, une rupture unilatérale des contrats de concession de la part du gouvernement (les contrats étaient signés en US dollars). L'entreprise a donc cessé l'ensemble des travaux d'expansion prévus pendant cette période.

<sup>571</sup> Et permettant une nette amélioration des conditions de desserte de la zone (pression de l'eau, expansion des connections, etc.)



conflit aigu entre la municipalité et l'entreprise à propos de son impact environnemental (négatif). Le conflit est né d'une demande de la municipalité à l'entreprise de produire un document officiel analysant les effets environnementaux du fleuve souterrain, production (ou diffusion) refusée par l'entreprise. Cet événement a été l'occasion de révéler la faiblesse du régulateur, représentant de l'Etat (responsable du contrôle, de la gestion et de la protection des ressources naturelles). A cet égard, le secrétaire général de la municipalité de Morón précise :

*« Il n'existe aucun document d'analyse de l'impact environnemental du fleuve souterrain Saavedra- Morón, c'est une chose que nous avons toujours demandée, normalement dans n'importe quel type de travaux publics, on devrait pouvoir en disposer. C'est pour cette raison que nous affirmons que les accords qui ont été conclus sous le gouvernement Menem manquent de certaines étapes essentielles. Le fait de ne pas avoir prévu une question aussi essentielle que l'impact environnemental de la concession d'eau... nous plonge tous dans une situation d'incompréhension face au problème. On ne peut pas accuser la ressource naturelle d'être responsable de la situation, il faut bien reconnaître que c'est l'Etat qui en est responsable et qui aurait dû prévoir ce mécanisme ».*

Mun. de Morón – Secrétariat général (20/05/04)

La complexité de la situation vient du fait que l'impact environnemental en question - la montée des nappes d'eau souterraines, souvent accompagnée d'une pollution croissante desdites nappes - est, certes, reconnue par tous comme un problème sanitaire majeur mais donne lieu à des analyses et accusations, extrêmement divergentes. A cet égard, la municipalité de Morón est très prudente quant à l'explication du phénomène et à la désignation des responsables. Elle souligne simplement les manquements de chacun qui ont conduit à une situation de confusion et d'incompréhension face à un problème à résoudre dans l'urgence.

*« Je me souviens que quand j'étais secrétaire à l'infrastructure de la municipalité de Morón, nous avons eu de grandes attentes au moment de l'inauguration du fleuve souterrain Saavedra- Morón. Puis le problème des nappes est apparu. Ce que nous affirmons, c'est que le problème des nappes est le fruit de plusieurs facteurs : nous n'avons pas de réseau d'assainissement, le régime des pluies ne cesse d'augmenter et aussi - et nous souhaitons être rigoureux dans notre analyse car nous ne disposons pas d'un document d'analyse de l'impact environnemental du fleuve souterrain Saavedra-Morón - l'entreprise AASA a dû fermer un certain nombre de puits d'où l'on extrayait l'eau des nappes souterraines et a par ailleurs apporté de l'eau en masse par le réseau, sans évaluer correctement les conséquences qu'auraient ces actions sur l'équilibre écologique de la concession. »*

Mun. de Morón – Secrétariat général (20/05/04)

Le conflit est né de l'échelon municipal qui a dû, face aux manquements des institutions habilitées à décider et à réguler en matière de protection de l'environnement (l'Etat national et, dans une certaine mesure, l'entreprise) supporter le préjudice supporté par les habitants de la municipalité<sup>572</sup> de même que des coûts exceptionnels, seulement partiellement couverts par des dispositions de la Province et de l'Etat pour répondre aux situations d'urgence. En effet, la municipalité s'est vue dans l'obligation de prendre des mesures d'urgence dès les premières montées de nappes : des équipes techniques ont été chargées de mettre en place des phréatimètres pour mesurer le niveau de montée de nappes, d'élaborer des cartes de la situation puis dans les zones où la montée était trop importante, d'installer des pompes à moteur pour extraire l'eau des nappes. Par la suite, une décision de la province face à la crise a été d'exiger de l'entreprise de débloquer un budget spécifique pour approvisionner les municipalités en pompes (les frais d'installation et de maintenance restant à la charge de la mairie). Une centaine de pompes a été installée sur le territoire de Morón. Si cette mesure a permis une amélioration temporaire de la situation, elle a toutefois posé deux types de problèmes : d'une part, la non durabilité de la solution apportée et, d'autre part, les coûts directs engendrés pour les municipalités. Le caractère inopiné de la crise a clairement mis en évidence les conceptions en évolution des différents acteurs sur leur propre responsabilité.

*« La solution à laquelle sont arrivés les acteurs concernés laisse penser que l'entreprise reconnaît un certain degré de responsabilité. Si l'on ne se sent pas responsable, on n'agit pas. Ils assument donc en partie leur responsabilité dans cette affaire. Actuellement, du fait du plan d'urgence, il y a 100 pompes sur l'ensemble du territoire municipal et l'on continue à faire des études, il y en aura certainement 20 de plus. Leur installation est à la charge de la municipalité et de la province. Toute l'eau extraite des nappes par ces pompes est ensuite redirigée vers les pluviaux. À ce propos, AASA nous disait toujours "nous devons fermer les pompes [anciennement utilisées avant l'arrivée du réseau d'eau] parce que c'est de l'eau qui peut être volée par les habitants ». Nous, on savait très bien que cette eau était polluée par les nitrates et que les pompes auraient dû rester en activité et être redirigées vers les pluviaux. Leur capacité était de 100 m<sup>3</sup>/m, alors que celle des pompes que nous utilisons dans l'urgence est de 10. C'est le manque de coopération technique [entre l'entreprise et la municipalité] qui a mené à cette situation. Du coup, nous, les municipalités, on a dû trouver des solutions et ils se sont rendus compte trop tard que ce que l'on proposait aurait pu servir, donc finalement, il y a eu improvisation dans l'urgence de la part de l'Etat ».*

Mun. de Morón – Secrétariat général (20/05/04)

---

<sup>572</sup> Et par l'institution elle-même, du fait de la détérioration des voies publiques ou de la qualité du sol.

Cette situation conflictuelle a été l'occasion d'un débat autour de l'équilibre économique, social et écologique de la concession d'eau et a permis, à partir d'un constat alarmant, le dialogue et la recherche de solutions (mêmes temporaires) dans l'urgence. Outre le rapprochement entre municipalités, que nous évoquerons plus tard, ce conflit a posé les bases d'un échange municipalité-entreprise qui constitue peut-être le socle d'un rapprochement et d'une recherche commune de solutions. Il permet aujourd'hui à l'entreprise d'entamer un dialogue d'un autre ordre avec la municipalité, autour de la question de la desserte des quartiers défavorisés, et de présenter, dans ce contexte, la méthodologie participative sur laquelle reposent les travaux d'expansion dans ces quartiers.

*Les MPG dans les quartiers défavorisés : l'ouverture d'un dialogue constructif ?*

Morón est l'une des municipalités à avoir signé le plus tardivement des contrats de type MPG avec l'entreprise *Aguas Argentinas*. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, comme nous l'avons déjà vu, hormis le cas du quartier « Carlos Gardel »<sup>573</sup>, le territoire municipal n'est que très peu concerné par la problématique « quartiers défavorisés ». En outre, les quelques quartiers situés sur le territoire sont moins « organisés » ou « politisés » que dans d'autres zones de l'agglomération. Cette faible organisation des quartiers explique la moins forte pression des habitants sur l'opérateur pour obtenir le service (l'opérateur travaillant dans une logique de « demande informée »). A ce sujet, un responsable municipal en matière de travaux publics précise :

*« Si une demande émerge de la part des habitants d'un quartier défavorisé, l'entreprise peut faire des travaux de petite envergure (sur une ou deux rues) [...] Il suffit de demander à l'entreprise, les habitants participent aux travaux, la municipalité s'occupe de l'encadrement (supervision technique et juridique). Jusque là, on n'en a pas encore fait. Ici, à Morón, nous avons des secteurs à faibles revenus mais peu de bidonvilles. Les demandes de MPG ont émergé du CECUC [association de consommateur] qui a transmis la demande d'une association de quartier. Maintenant, on attend de connaître la faisabilité technique du projet. Ce mois-ci, la première demande est arrivée: c'est véritablement une initiative très intéressante. [...] Ces projets dépendent aussi de la demande d'acteurs intermédiaires c'est certainement pour cela que certaines municipalités sont plus en avance en matière de projets MPG. Les municipalités qui hébergent plus de quartiers défavorisés, comme San Fernando, ont davantage de demandes d'intermédiaires parce qu'ils ont un degré plus fort d'organisation dans les quartiers ».*

Mun. de Morón – Travaux publics (20/05/04)

---

<sup>573</sup> Desservi en eau et en assainissement.

Outre le fait que le nombre et le profil des quartiers défavorisés de Morón n'ont pas particulièrement favorisé un déploiement précoce ni massif des programmes MPG, on constate, par ailleurs, une méconnaissance ou une connaissance tardive des projets de la part des acteurs municipaux de Morón. Même si les projets MPG n'ont véritablement connu d'implication opérationnelle que depuis 2002, le programme de l'équipe « Développement de la Communauté » chez AASA s'est progressivement mis en place depuis 1999 et a travaillé, avec l'ensemble des acteurs, à une méthodologie d'intervention sociale adaptée aux quartiers défavorisés de la concession. La communication sur la méthodologie et la présence dans les quartiers remontent donc à près de quatre ans. L'existence et la diffusion du programme spécifique MPG datent de 2002, mais la municipalité de Morón n'est entrée en dialogue avec l'entreprise à ce sujet que très récemment (début 2004).

*« Ces petits travaux résultent d'une modalité toute nouvelle qui s'appelle MPG, c'est un système participatif ».*

Mun. de Morón – Travaux publics (20/05/04)

*« Nous avons fait une demande à l'entreprise. De fait, on a obtenu que dans le quartier "Santa Laura" les travaux d'expansion du réseau d'assainissement ne soient pas à la charge des habitants mais s'organisent autour d'un système où tous travaillent ensemble: habitants, municipalités, entreprise: les habitants fournissent la main d'oeuvre, la municipalité l'infrastructure et l'entreprise peut ainsi étendre son réseau. C'est une nouvelle modalité de gestion, je ne me souviens plus comment elle s'appelle, c'est très récent, on vient d'ailleurs d'échanger des mails à ce sujet ».*

Mun. de Morón – Protection du consommateur (21/05/04)

*« Je pense que l'attitude de l'entreprise a changé vis-à-vis de la concession, elle offre une meilleure possibilité de dialogue. Les présentations qu'ils effectuent à l'heure actuelle autour des projets MPG, qui sont des programmes spécifiques pour les quartiers défavorisés, me semblent très intéressantes. A mon sens, ces projets constituent une bonne proposition pour améliorer des situations qui combinent problèmes sanitaires et besoins vitaux. Mais bon, au niveau opérationnel, ils sont à améliorer. On demande beaucoup à la municipalité, en particulier à propos du matériel, qu'elle n'est parfois pas disposée à fournir ».*

Mun. de Morón – Secrétariat général (20/05/04)

L'entreprise AASA, qui constate les retards pris pour la signature des projets avec la municipalité de Morón, les considère comme le fruit d'une méfiance de l'acteur municipal largement due à son positionnement politique et idéologique. En effet, l'alternative politique centre-gauche qu'incarne le gouvernement de Morón par rapport aux municipalités traditionnellement péronistes dans le Grand Buenos Aires expliquerait, selon l'opérateur, de

fortes attentes et une méfiance *a priori* vis-à-vis des entreprises privatisées du fait d'une certaine idée du rôle des services *publics*. Cette méfiance s'accompagne d'une critique vis-à-vis des promesses de l'opérateur du fait, entre autres, des retards pris dans l'accomplissement des plans d'expansion, et aussi de certaines pratiques d'« arrangements » locaux souvent décriés (priorités « négociées » pour l'expansion des services, *amiguismo*, clientélisme, etc.).

*« Morón est la municipalité la moins intéressée par le programme "quartiers pauvres". Nous avons déjà eu plusieurs réunions pour essayer d'enclencher une dynamique pour les projets MPG que la municipalité avait elle-même choisis mais bon... ça va bientôt faire deux ans qu'on en est au même point et ça n'avance pas. Nous avons déjà eu deux réunions avec l'équipe antérieure [le maire n'a pas changé, c'est toujours Sabatella]. Au cours de ces réunions, il y avait plusieurs secrétaires : aux travaux publics, à l'environnement, à la santé, au développement social. La moitié ne connaissait même pas le programme. Il y en avait quelques-uns qui étaient intéressés à travailler avec nous, comme ceux à la santé ou au développement social mais d'autres étaient très critiques vis-à-vis du programme. [...] Mon avis, par rapport à leur attitude face aux MPG, c'est qu'ils considèrent, pour des questions idéologiques et politiques, que c'est de la responsabilité entière d'AASA que d'assurer et de financer une expansion traditionnelle dans les quartiers défavorisés ».*

AASA – responsable *Desarrollo de la comunidad* « Ouest » (11/05/04)

Cependant, suite à de nouvelles réunions qui ont été l'occasion de présenter en détail les programmes MPG à l'ensemble des responsables municipaux de Morón, en mai 2004, quelques projets ont été communément adoptés pour l'intervention d'AASA dans des quartiers défavorisés de Morón. Ces projets concernent de petits quartiers et permettront de mettre en place les critères d'intervention pour des projets de plus grande ampleur.

### **Encadré 37 - Les projets d'AASA pour les quartiers défavorisés de la municipalité de Morón**

#### **Projet « rue Colihue » (MPG)**

Il s'agit d'un projet d'extension du réseau d'eau dans une rue caractérisée par un habitat précaire (14 connexions individuelles au total pour environ 60 habitants). Les habitants de la zone s'y sont installés de manière spontanée en 1988 et la régularisation du statut foncier est en cours. Les habitants du quartier ont formé une commission qui les représente devant l'entreprise et la municipalité. La demande de connexion a été adressée à l'entreprise AASA en mars 2003 et, suite à l'évaluation de la faisabilité technique du projet, un accord a été signé en Mars 2004 entre l'entreprise, la commission des habitants du quartier et la municipalité afin d'entamer la phase des travaux.

#### **Projet « quartier Santa Laura » (partiellement MPG ?)**

Il s'agit d'un projet d'extension du réseau d'assainissement dans le quartier « Santa Laura » qui était resté isolé au sein d'une zone desservie par le réseau. Le projet MPG ne concerne que 4 *manzanas* (« blocks ») d'habitat précaire insérées au sein de ce quartier (113 connexions pour 406 habitants). Le reste du projet se réalise selon les critères d'expansion traditionnelle<sup>574</sup>. Les 4 *manzanas* précaires se trouvent actuellement en cours de régularisation domaniale. La demande de connexion des habitants du

<sup>574</sup> En juin 2004, une discussion a eu lieu sur l'intérêt limité du projet MPG et l'hypothèse a été proposée d'insérer les 4 *manzanas* précaires au projet global. Il n'est donc pas sûr que ce projet d'extension se fasse selon la modalité MPG.

quartier a été soutenue par l'association CECUC. Les études de faisabilité ayant été effectuées, en juin 2004, ne restait que l'étape de signature définitive des modalités d'intervention.

**Projet « quartier 20 de junio » (MPG)**

Il s'agit d'un projet d'extension du réseau d'eau dans le quartier « 20 de Junio » au sud de la municipalité concernant environ 7000 habitants (sur 17 *manzanas*). Suite à la demande organisée des habitants du quartier, une gestion mixte pour le projet a été retenue (participation d'ONGs, des cantines populaires, des associations de quartier, de l'association des résidents boliviens). Les habitants s'approvisionnaient en eau par pompage des nappes. Le projet a été retenu du fait de l'urgence sanitaire que présentait la situation.

**Projet « quartier Sarmiento / Carlos Gardel »**

Le quartier (grand ensemble de 8000 habitants) possède un réseau d'eau alimenté par pompage des nappes, il est connecté au réseau d'assainissement d'AASA. Le projet envisagé (encore en discussion en juin 2004) n'est donc ni technique ni commercial. Il vise à une formation complète des responsables intermédiaires du quartier en matière de développement (formation sanitaire et sociale, gestion de conflit, participation communautaire, etc.) de même qu'à une sensibilisation à ces thèmes de l'ensemble des bénéficiaires de plans sociaux exerçant une activité pour la communauté. Ce projet est actuellement à l'oeuvre dans le quartier de « Ejercito de los Andes » (Fuerte Apache) de la municipalité voisine de Tres de Febrero (grand ensemble + bidonville de 40 000 habitants).

**En juin 2004, seuls deux (voire trois) projets MPG ont été signés entre l'entreprise AASA, les habitants des quartiers et la municipalité de Morón. Les travaux n'ont pas encore été engagés. Un autre projet de développement (formation) est en discussion.**

*Source: élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, juin 2004.*

Malgré la nouveauté et la timidité du dialogue entre la municipalité de Morón et l'opérateur d'eau et d'assainissement AASA, le discours des acteurs semble désormais offrir une perspective de coopération opérationnelle et institutionnelle plus fluide. La situation actuelle est une situation de forte attente de part et d'autre : les premiers projets MPG, prévus à petite échelle, pourraient permettre, s'ils se déroulent sans difficulté, de lever les méfiances réciproques et d'instaurer une base de travail commun.

#### 2.2.1.2. San Fernando et Aguas Argentinas : une longue histoire « d'amour et de haine »

Contrairement à la municipalité de Morón, San Fernando a une longue tradition de coopération opérationnelle avec l'entreprise AASA<sup>575</sup> et les projets actuels d'intervention dans les quartiers défavorisés s'inscrivent dans la continuité d'un long processus de gestion partagée.

*« La relation de la municipalité avec AASA, depuis le premier jour de la concession, a été une relation permanente d'amour et de haine, nous nous sommes beaucoup confrontés et nous nous sommes beaucoup entraînés. Nous avons fondé une relation forte sur le fait que nous, municipalité, avons toujours reconnu le fait que l'entreprise avait des objectifs commerciaux. Elle exerce cette activité pour rechercher une rentabilité, on ne peut pas lui demander d'adopter une conduite qui soit contraire aux principes du capitalisme. Nous reconnaissons le fait qu'elle ait des objectifs à atteindre et qu'elle défende ses intérêts dont nous ne mettons pas en cause la légitimité, simplement, nos propres intérêts suivent une autre logique. Dans la mesure où tout cela est clair et que l'on se respecte de part et*

<sup>575</sup> Qu'elle avait déjà avec l'entreprise publique d'eau: OSN, comme nous l'avons déjà évoqué dans les chapitres 1 et 4.

*d'autre, nous pouvons avoir une relation solide: nous nous sommes confrontés quand c'était nécessaire, nous nous sommes associés quand c'était nécessaire »*

Mun. de San Fernando – Gestion territoriale et environnementale (01/06/04)

### *Trajectoire historique de la relation entre la municipalité et l'opérateur*

Le dialogue et la coopération avec l'entreprise AASA n'ont pas toujours reposé sur une entente parfaite. Si la coopération avec l'ancienne entreprise publique OSN se déroulait de manière simple, les premiers temps de la concession des services d'eau et d'assainissement à un opérateur privé (AASA) ont été marqués, pour la municipalité de San Fernando, par un conflit fort à propos de la construction d'une usine de traitement sur le territoire municipal<sup>576</sup>. Le contrat de concession prévoyait, en effet, qu'une entreprise de traitement des effluents cloacaux devait être construite dans la zone Nord de la concession afin de pouvoir étendre les réseaux primaires et secondaires d'assainissement dans cette zone. Le conflit est issu desdits objectifs d'expansion du réseau d'assainissement : il était initialement prévu que l'usine soit construite sur le territoire municipal de San Fernando alors que les projets d'extension des infrastructures d'assainissement concernaient principalement les municipalités alentour, d'un meilleur standing socio-économique (Vicente Lopez et San Isidro).

*« San Fernando devait héberger l'usine de traitement du Nord, l'usine la plus moderne de la concession, avec de grandes perspectives d'investissements, mais il était prévu que la majorité de la population [de San Fernando] accède au service seulement en 2015 parce que la logique d'expansion privilégiait d'autres districts aux niveaux de pouvoir d'achat plus élevés. La logique intéressée voulait que les investissements se fassent là où l'entreprise pouvait récupérer le plus, elle nous proposait un programme où les municipalités voisines allaient obtenir le service pendant que nous, nous obtenions l'usine de traitement. Ce fut le premier objet de discussion ou de conflit à partir duquel la municipalité s'est fortement mobilisée contre la réalisation des travaux, a clairement présenté ses besoins et ses conditions et tout cela a abouti à la signature d'un accord entre les parties (validé par le régulateur) où l'on autorisait la construction de l'usine à la condition que, dès le jour de l'inauguration, l'ensemble du réseau primaire d'assainissement ait été déployé sur le territoire municipal. Si nous n'avions pas l'extension du réseau pour l'ensemble des habitants, nous avions au moins obtenu le réseau primaire, ce qui nous permettait d'avancer plus vite, par la suite, dans les projets de desserte. Ceci a fait que, au cours de toutes les révisions postérieures de la politique d'expansion, nous nous sommes vus favorisés parce que nous étions la seule municipalité*

---

<sup>576</sup> L'usine de traitement du Nord (*la planta depuradora Norte*) prévue et réalisée selon les critères les plus modernes du moment, fonctionnant par modules, d'une capacité de traitement de 290 litres par habitant et par jour, reçoit actuellement une moyenne quotidienne de 40 000 m<sup>3</sup> d'effluents cloacaux et permet de réduire 100m<sup>3</sup> de résidus en 8,3m<sup>3</sup> de boues.

où l'on pouvait engager des travaux [le réseau secondaire est moins coûteux et permet de facturer]. Nous étions l'endroit où l'entreprise pouvait facilement augmenter son nombre de clients. Maintenant, l'investissement est sous terre, et après nous être longuement confrontés à l'entreprise, nous sommes en mesure de coopérer pour les travaux de connexion »

Mun. de San Fernando – Gestion territoriale et environnementale (01/06/04)

Le conflit reposant sur un sentiment de déséquilibre (exprimé par la municipalité) entre les externalités négatives liées à la construction d'une usine de traitement et la perspective trop lointaine des bénéfices espérés en termes de connexions a finalement permis l'ouverture d'une négociation sur la base d'une réclamation forte de la municipalité. L'opérateur a donc finalement revu ses objectifs d'expansion dans la zone Nord.

« La seule relation conflictuelle qu'il y a eu entre San Fernando et AASA a été à l'occasion de la construction de l'usine de traitement Nord qui devait se faire sur le territoire municipal et desservir d'abord les voisins. En plus de tout le reste, on a fait une grave erreur de communication. Sur les petites brochures adressées à tous les habitants de la concession pour expliquer la nouvelle politique d'assainissement, sur le dessin, l'usine se trouvait sur le territoire de San Isidro, la commune voisine. Donc non seulement, on leur faisait subir cette situation mais en plus personne n'était au courant. Il n'y a pas eu de communication là dessus. Le scandale était né du fait que l'on devait desservir San Isidro, Vicente Lopez et San Martin, et, quelques plans quinquennaux plus tard, on devait s'occuper de San Fernando. Du coup, la négociation a été qu'ils acceptent l'installation de l'usine sur leur territoire en échange de connexions. Ils nous laissaient faire les travaux si nous cédions là dessus. Ils ont finalement obtenu je ne sais combien de connexions au réseau d'assainissement. Aujourd'hui, il y a de nouvelles demandes de leur part concernant les impacts écologiques, ils exigent que l'on paie une taxe, que l'on plante des arbres, etc. »

AASA – responsable Desarrollo de la comunidad « Nord » (16/06/04)

### Encadré 38 – Brochures (erronées) d'AASA présentant la nouvelle politique d'assainissement



Source : élaboration par l'auteur d'après : AASA, documentation institutionnelle.



La municipalité de San Fernando a su, dès les premiers temps de la concession d'AASA, défendre ses intérêts locaux et se positionner stratégiquement auprès de l'opérateur afin de construire une base solide de coopération opérationnelle. Le conflit fort né de la construction de l'usine d'assainissement a été l'occasion de penser à moyen et long terme une desserte complète en eau et en assainissement pour les habitants de la commune. Au vu de cette longue tradition de coopération entre San Fernando et l'entreprise d'eau (OSN puis AASA), mais aussi des négociations issues du conflit de l'usine de traitement, il n'est pas étonnant de constater aujourd'hui l'avancée opérationnelle extrêmement significative des projets dans les quartiers défavorisés de San Fernando. C'est pourquoi la municipalité est montrée en exemple par l'opérateur<sup>577</sup>. Si la vision de l'opérateur rappelle le souci de professionnalisation de l'intervention dans les quartiers défavorisés et insiste sur les étapes d'institutionnalisation du programme, la vision de la municipalité semble plus sensible à une certaine continuité dans la relation avec lesdits quartiers.

*« On a très bien travaillé avec San Fernando et les SAC. Il y a toujours eu une grande participation de la municipalité dans les projets, ils apportaient les matériaux, etc. mais on a dû en finir avec la modalité 'SAC' parce que le régulateur ETOSS n'y participait pas, parfois, il n'était même pas au courant de certains travaux, il en était informé après la réalisation. Les projets sont nés de la demande commune des habitants des quartiers et de la municipalité, surtout autour de la route 202 et du Río Reconquista. On a beaucoup travaillé pour le service d'eau dans les quartiers Perón, San Martín, San Jorge, la municipalité a bien assumé son rôle. [...] Comme les expériences ont été des succès, elles ont joué un rôle important de déclencheur pour des projets dans d'autres quartiers. Entre 1996 et 2001, il y a eu au moins 10 ou 15 SAC, je ne me souviens plus, en tout cas, un nombre significatif »*

AASA –responsable *Desarrollo de la comunidad* « Nord » (16/06/04)

Aujourd'hui, la municipalité de San Fernando, précurseur en matière de gestion publique-privée de l'eau dans les quartiers défavorisés, est la plus en avance de la concession pour la finalisation de MPG. Elle est proche des 100% de desserte en eau et assainissement.

---

<sup>577</sup> Comme nous l'avons évoqué dans les chapitres 1 et 4, avant l'existence même d'un programme de gestion spécifique du service d'eau pour les quartiers défavorisés, San Fernando avait déjà été à l'initiative de nombreuses interventions en partenariat avec l'opérateur. Au cours des premiers moments de la concession, un système *ad hoc*, nommé « système d'eau en partenariat » (*sistema de agua consensuado* - SAC) avait été mis en place afin de desservir en eau les quartiers défavorisés de la commune ou d'en améliorer le service. Cette initiative, née de San Fernando a ensuite été reproduite dans d'autres municipalités de la concession (au sud en particulier) et s'est institutionnalisée, en 2001 avec la création des modèles participatifs de gestion (MPG).

« Nous comptons aujourd'hui 17 ouvrages officiellement effectués dans les quartiers pauvres de la ville, qu'il s'agisse de régularisation de la desserte en eau ou expansion du réseau d'eau ou d'assainissement. Ces 17 travaux s'appellent aujourd'hui MPG [...] Avant, les travaux se faisaient sans planning, pour ne pas dire de manière clandestine dans certains cas. Maintenant, avec les MPG, on entame une étape d'engagement institutionnel de la part de l'opérateur qui avant, n'était jamais au courant des projets, ou, dans le meilleur des cas, en était informé après travaux, au moment de faire les rapports pour comptabiliser le nombre de nouvelles connexions ».

Mun. de San Fernando – Gestion territoriale et environnementale (01/06/04)

### Encadré 39 - Les projets d'AASA dans les quartiers *carenciados* de San Fernando

#### Les projets d'AASA pour les quartiers défavorisés de la municipalité de San Fernando

**Quartier Alsina** (bidonville)  
**Quartier San José** (grand ensemble)  
**Quartier Alvear** (grand ensemble)  
**Quartier San José** (bidonville, précaire, grand ensemble) : régularisation du service d'eau (MPG)  
**Quartier San Francisco** (bidonville)  
**Quartier San Lorenzo** (bidonville) : régularisation du service d'eau (MPG)  
**Quartier la Paz** (précaire)  
**Quartier San Jorge** (bidonville) : régularisation eau (SAC) + assainissement (projet IIED-AL)  
**Quartier Hardoy** (précaire)  
**Quartier San Martín** (bidonville) : régularisation assainissement (SAC)  
**Quartier Presidente Perón** (bidonville)  
**Quartier Arroyo Fate** (bidonville)  
**Quartier Esperanza** (bidonville) : régularisation du service d'eau et intégration commerciale (MPG)  
**Quartier Villa Jardín** (précaire) : régularisation du service d'eau (MPG)  
**Quartier Antártida Argentina** (précaire) : régularisation du service d'eau (MPG)

Source : élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain.

#### 2.1.2. Les municipalités largement à l'écart de la gestion du service électrique

Si le service d'eau dans les municipalités de Morón et de San Fernando a été à l'origine de nombreux conflits et/ou de projets de coopération, ce qui dénote son caractère structurant dans la politique locale, le service électrique, quant à lui, laisse peu de place au dialogue entre pouvoirs publics locaux et entreprise, en particulier en ce qui concerne la gestion du service dans les quartiers défavorisés.

Ce contraste très marqué s'explique, en partie, par la divergence radicale des modes de gestion des opérateurs : une gestion à la demande informée dans le secteur de l'eau, une gestion traditionnelle violente dans le secteur de l'électricité.

#### 2.1.2.1. Morón et *Edenor* : un conflit fort autour de préoccupations écologiques

Le principal conflit entre la municipalité de Morón et l'entreprise *Edenor* concerne moins la gestion du service électrique à proprement parler que l'impact socio-environnemental de certaines installations techniques.

##### *PCB et danger socio-environnemental : histoire du conflit*

Depuis 1999, la municipalité, soucieuse des dangers redoutés d'un composant réfrigérant utilisé dans les transformateurs d'énergie électrique (le PCB) a mis en garde l'opérateur, à de maintes occasions, afin qu'il communique sur ce sujet. Après confirmation de la part du régulateur que certains transformateurs installés sur le territoire municipal contenaient bien ce composant (50 en tout), la municipalité a exigé de l'entreprise une campagne de formation sur les actions à mener en cas d'urgence, de même qu'une campagne d'information sur les effets possibles ou probables du composant, accompagnée d'une signalisation claire des transformateurs présentant un danger et l'affichage, sur chacun, d'un numéro à appeler en cas d'urgence. Les demandes de la municipalité sont restées sans réponse claire et le conflit reste ouvert.

*« Depuis que nous sommes à la municipalité en 1999, nous devons faire face au problème du PCB. Nous avons déjà envoyé une lettre au régulateur (ENRE) qui nous avait répondu qu'il n'y avait pas de PCB sur le territoire de Morón. Ça avait été plutôt un soulagement. Mais, par la suite, le régulateur nous a adressé un nouveau courrier qui infirmait le premier et déclarait que 50 transformateurs disposés à plusieurs endroits de la municipalité contenaient des composants dangereux. Je pense que leur erreur venait d'une méconnaissance du problème, on ne savait pas grand chose sur le PCB à l'époque. A notre avis, il y a eu deux erreurs de l'entreprise à ce sujet : d'une part, une erreur de manipulation du produit qui a fait que l'installation s'est avérée dangereuse. Mais il y a eu aussi une erreur dans la maintenance et dans le nettoyage du PCB au moment du retrait et du remplacement de ces transformateurs, ce qui a produit une contamination d'un nombre important de transformateurs dans l'ensemble de l'agglomération.[...] Quand nous avons commencé notre mandat en 1999, en discutant avec le personnel technique, nous avons appris l'existence de ce problème, qui est, par la suite, devenu très médiatique du fait du décès d'un jeune homme (Nahuel Lorel) imputé à la contamination par le PCB. [...] Nous avons besoin d'une formation, de la part de l'entreprise, pour apprendre à manipuler cette substance. Si l'Etat et l'entreprise savent qu'il y a du PCB, que tout le monde sait que c'est dangereux, il devrait y avoir un lieu de discussion pour en parler, au moins, une information aux endroits où il y a encore des transformateurs avec du PCB, pour savoir que faire en cas d'explosion. En février 2000, par exemple, dans le Sud de Morón, il y a eu une explosion d'un transformateur qui contenait du*

PCB. Le courant a été coupé, on a sécurisé les alentours en attendant l'arrivée du personnel d'Edenor. En fait, nous, on ne savait pas comment agir. Visiblement ça s'améliore un peu, on a sorti une ordonnance municipale pour demander non pas de contrôler l'entreprise mais d'améliorer la relation citoyen – municipalité – Etat – entreprise. Nous voulons juste savoir comment agir en cas de danger. Cette expérience traumatique devrait au moins servir à améliorer la relation, elle a mis en évidence le fait qu'en cas de pépin, les habitants font appel à la municipalité, plus qu'à l'entreprise ».

Mun. de Morón – Secrétariat général (20/05/04)

« Le conflit le plus fort est certainement celui que nous avons avec l'entreprise Edenor à propos du PCB. Il y a eu une forte mobilisation des habitants à ce sujet. La municipalité a d'ailleurs produit une ordonnance qui interdit d'utiliser ce produit. Le problème c'est que l'ordonnance a moins de poids que la loi, et la loi prévoit que l'ensemble des transformateurs contenant du PCB soient remplacés d'ici 2010. Notre ordonnance sert au moins à faire pression sur l'entreprise pour qu'elle se soucie de la bonne maintenance des transformateurs, qu'elle indique clairement sur un panneau la quantité de substance PCB contenue dans le transformateur, un numéro à appeler en cas d'urgence, etc. en fait, tout cela est venu d'une sorte de rumeur concernant les effets de ce composant. Les habitants ont commencé à relever un nombre croissant de cas de cancers et, sans que le lien soit établi, nous ont envoyé des rapports chiffrés avec des données qui les inquiétaient. C'est pour cela que l'on a sorti une ordonnance. Le problème c'est qu'Edenor n'a pas respecté ce qui lui était demandé. On lui a adressé plusieurs contraventions. L'entreprise résiste à installer des affichages parce qu'elle ne veut pas que les habitants soient en état permanent de paranoïa par rapport à ces histoires. Elle répond que la loi les protège jusqu'en 2010 ».

Mun. de Morón – Contrôle municipal (20/05/04)

Ce conflit met clairement en évidence les limites des réclamations de l'échelon local dans une logique stratégique et opérationnelle à l'échelle d'une concession nationale. Dès que les intérêts entre opérateur et municipalité convergent, l'opérateur peut solliciter l'échelon local pour participer aux décisions concernant la concession. En revanche, dès que les intérêts divergent, il est facile pour l'opérateur, tant que l'Etat n'intervient pas directement, de court-circuiter l'échelon local.

C'est le cas dans le conflit du PCB : tant que la loi n'est pas modifiée, l'ordonnance municipale n'a qu'une valeur symbolique.

“Le principal problème du maire est lié à l'écologie, surtout au problème de la contamination possible par le PCB. C'est vraiment un sujet sensible entre l'entreprise et la municipalité. Ça nous complique la gestion parce que la mairie informe sans cesse sur les dangers possibles du PCB depuis qu'ils en ont entendu parler. Nous, de notre côté, on

*a pris en compte ces dangers parce que les transformateurs à 50/1000000 de PCB, ils sont enfermés dans des locaux et ceux à 500/1000000 ont tous été retirés, on les a envoyés en France pour qu'ils soient traités et démontés. Maintenant, ce dont nous avons besoin c'est que les habitants restent tranquilles. Je vis moi même à Morón et je reçois régulièrement la lettre municipale qui informe en continu des dangers du PCB, propose un numéro de téléphone en cas d'urgence... on a eu beaucoup de discussions avec le maire qui n'ont mené nulle part. Ça fait 20 ans que je travaille à SEGBA puis Edenor et je n'ai jamais eu de problème ni connu qui que ce soit qui ait souffert et pourtant on a manipulé beaucoup de PCB, avant de savoir que c'était dangereux. Il est clair que le PCB est une préoccupation majeure de la mairie parce que la population de Morón a désormais dépassé le seuil des besoins basiques, alors on commence à se préoccuper de thématiques comme l'environnement. A la Matanza, où les gens n'ont pas à manger, ils brûlent des pneus pour manifester, sans trop se soucier des impacts sur l'environnement ».*

*Edenor - Direction commerciale « Ouest » (01/06/04)*

Mis à part le conflit autour de la question du PCB, la municipalité de Morón n'est entrée en interaction avec l'entreprise ni dans le cadre d'un autre conflit ni dans le cadre d'une coopération spécifique. La gestion de l'entreprise, en particulier dans les quartiers défavorisés, s'effectue de manière autonome et la municipalité n'a pas vraiment connaissance des pratiques de l'entreprise.

#### *La gestion du service électrique dans les quartiers défavorisés*

Du fait du nombre réduit de quartiers défavorisés sur le territoire municipal, le nombre et la fréquence des *operativos* (gestion traditionnelle violente) dans les quartiers sont relativement réduits. Aucune plainte particulière de la part des clients de l'entreprise ne remonte à la direction municipale de la protection du consommateur à ce sujet. La gestion de l'entreprise dans les quartiers défavorisés de Morón ne semble pas constituer une préoccupation majeure, comme le précise le responsable commercial d'Edenor pour cette zone :

*« Depuis que nous avons établi notre classification client défavorisé / non défavorisé en 1994, les choses ont beaucoup évolué. Le système n'est pas actualisé, il y a beaucoup de clients défavorisés qui ne sont pas comptabilisés, mais, bon, on les connaît, plus ou moins. A Morón, la quantité de clients défavorisés est faible. Par exemple, à La Matanza, on arrive à plus de 50% de clients défavorisés, et ceci parce que la densité est faible, mais à Morón, on n'atteint pas les 15% [...] A Morón, en fait, les deux seuls foyers de problème sont deux bidonvilles, Carlos Gardel, d'un danger extrême, qui est sous régime de compteur communautaire depuis l'avenant de l'accord cadre [1998] et le quartier « Presidente Ibañez », qui est un petit bidonville. Sinon, dans Morón, il n'y a pas de gestion particulière pour les clients pauvres, ils sont peu nombreux (20 000). Il n'y a pas*

*de référent dans les quartiers ni d'operativos [«opérations commando»], enfin, si, parfois dans la zone sud, c'est tout».*

*Edenor - Direction commerciale « Ouest » (01/06/04)*

Cette situation s'explique non seulement par le nombre réduit de quartiers pauvres sur le territoire mais surtout par les « détournements » opérés par l'entreprise par rapport à l'accord cadre. En effet, comme nous le présentions précédemment, le poids de la dette croissante issue des dysfonctionnements de l'accord a poussé l'entreprise à installer des compteurs collectifs<sup>578</sup> lorsqu'elle estimait que les clients n'étaient plus suffisamment solvables. Cette pratique, illustrant le déséquilibre du système tel que prévu par l'accord, se répand dans un contexte de parfaite opacité et de désinformation. Le discours du directeur de Développement Social de la municipalité est particulièrement évocateur :

*« Il y a eu un retrait compulsif des compteurs individuels dans le quartier "Presidente Ibañez" (un bidonville de six manzanas —« blocks »). Edenor a décidé de retirer les compteurs sur la base d'un accord particulier. Je ne sais pas très bien ce que c'est, on ne nous en a jamais informé. Il me semble que c'est la municipalité qui paie la consommation du quartier à travers un système de compensation [...] Bon, alors, quand Edenor a retiré les compteurs, il n'y a pas eu d'avis préalable, ils sont allés dans les quartier, ils ont commencé à expliquer aux habitants qu'à partir de ce moment précis, ils n'auraient plus jamais à payer l'électricité, que la municipalité allait prendre à sa charge le paiement du fait d'un nouvel accord signé entre l'entreprise et les pouvoirs publics. Nous, on a été mis au courant parce que les habitants du quartier ont commencé à nous appeler pour poser des questions, pour être sûrs, pour mieux comprendre... Nous, on n'était même pas au courant. Alors, quand on a appris ça, il était déjà trop tard, on ne pouvait plus raisonnablement aller voir les habitants pour discuter avec eux, la décision était prise, on ne pouvait pas revenir en arrière. Il n'y a jamais eu, à ce sujet, de prise de contact avec l'entreprise ni à ce moment là, ni depuis. La vérité c'est que nous ne sommes pas très informés des dispositions en la matière. »*

*Mun. de Morón – Développement social (07/06/04)*

Les acteurs en relation directe avec les quartiers défavorisés connaissent, pour la plupart, l'existence de l'accord cadre mais ont une vision erronée de son objectif. Il est fréquent de constater que la pratique de détournement de l'accord par l'entreprise (« collectiviser » la mesure de la consommation de quartiers régularisés) est souvent comprise comme la pratique courante prévue par l'accord. L'entreprise opère donc une sorte de court-circuit en passant directement par les quartiers et en leur proposant l'énergie « gratuite ». La municipalité se

---

<sup>578</sup> Facture à la charge de la municipalité et non plus des clients individuels.

retrouve alors face à une situation difficilement modifiable du fait des attentes des habitants. Au sein même de la municipalité, il semblerait que l'information ne circule pas à propos de la gestion de l'électricité dans les quartiers défavorisés. Les deux équipes les plus au contact des quartiers (développement social et défense du consommateur) n'ont qu'une connaissance très partielle de la situation, comme en témoigne le commentaire du directeur de la défense du consommateur :

*« Il y a très peu de plaintes contre l'entreprise Edenor. L'électricité est l'un des services les plus importants au sein d'un foyer depuis l'équipement des ménages [au cours des années 1990], réfrigérateur, batteur électrique, ordinateur, etc. C'est un des services pour lequel l'acceptation du paiement est la plus évidente. Il n'est pas considéré comme cher, contrairement au gaz ou au téléphone. En plus, dans les quartiers les plus pauvres, comme dans le quartier « Carlos Gardel », où les gens auraient des difficultés pour le paiement, il y a un système de mesure collective de la consommation, ils ont "l'électricité communautaire". Chaque usager n'a pas son propre compteur. Ça vient d'une décision spéciale de la municipalité ou de la Province, je ne sais pas, donc il n'y a pas de problème ».*

Mun. de Morón – Protection du consommateur (21/05/04)

La logique de désinformation suivie par l'entreprise lui permet de généraliser le transfert de la dette des usagers pauvres vers les autorités publiques et concerne tout autant les bénéficiaires des compteurs collectifs que les acteurs municipaux. Outre la définition et l'application d'une offre indifférenciée en matière de gestion du service dans les quartiers défavorisés, l'entreprise semble même éviter le dialogue autour de ses pratiques opérationnelles. Si la gestion du service électrique ne semble pas particulièrement poser de problème à Morón, puisque il n'existe pas de conflit ou de revendication à ce propos, elle s'effectue néanmoins dans l'opacité la plus grande.

#### 2.1.2.2. San Fernando et Edenor : une attitude réciproque de retrait

A San Fernando également, il semblerait que la gestion du service électrique se fasse dans un contexte de parfaite imperméabilité entre l'opérateur et la municipalité.

*« La relation entre les deux institutions est bonne, on perçoit régulièrement la taxe pour l'éclairage public pour toute la clientèle municipale, ils remplissent leurs engagements. Par ailleurs, la municipalité ne fait pas la promotion de nouveaux asentamientos [occupation spontanée de terrains], elle essaie au maximum d'installer les populations pauvres dans des terrains à rues ouvertes, avec un service d'eau, etc. Comme nous avons un accord avec la Province, l'acuerdo marco, qui stipule que la municipalité doit se*

*charger de transférer les bidonvilles à des terrains urbanisés, ça fonctionne plutôt bien avec San Fernando. A propos de la gestion dans les quartiers défavorisés, on n'a pas vraiment d'autres contacts avec la mairie, elle remplit son rôle et ça s'arrête là ».*

*Edenor - Direction commerciale « Nord » (03/06/04)*

*« En ce qui concerne la gestion d'Edenor dans les quartiers, certains ont des compteurs communautaires d'autres, non. Je ne sais pas selon quels critères, la municipalité n'a pas été convoquée à ce propos. Il n'y a d'ailleurs pas de politique spécifique de la municipalité par rapport au service d'électricité. On accompagne la régularisation urbanistique des quartiers pour la gestion de l'entreprise mais c'est tout [...] Nous, municipalité de San Fernando, et Edenor avons un niveau de dialogue et d'échange fréquent. Il y a peut être eu une communication sur leur gestion dans les quartiers défavorisés mais rien d'institutionnel en tout cas. Ils n'ont pas de politique formalisée pour les quartiers défavorisés dans le secteur électrique comme ils l'ont pour l'eau et l'assainissement chez AASA, où existe un véritable engagement à penser le service pour ces quartiers ».*

*Mun. de San Fernando – Gestion territoriale et environnementale (01/06/04)*

La politique d'Edenor pour la gestion du service dans les quartiers défavorisés se limite à la séparation des catégories « quartiers traditionnels » et « bidonvilles ». Les premiers sont soumis aux règles de gestion communes, les seconds disposent d'un compteur collectif et l'entreprise ne se porte pas responsable du service à l'intérieur du quartier.

*« Le critère de discrimination entre quartiers défavorisés disposant ou non d'un compteur communautaire est celui de l'urbanisation (rues ouvertes ou non). Il faut donc faire attention à ce que les bidonvilles ne prennent pas de l'ampleur parce qu'on perd des clients. Le problème c'est que les gens s'appauvrissent alors ils s'installent n'importe où. Notre gestion pour les quartiers défavorisés avec compteurs individuels est la même gestion que dans n'importe quel autre type de quartier. [...] Dans les bidonvilles, on ne fait rien puisqu'on n'est pas responsable pour le service. Leur consommation globale est payée par la Province et la municipalité du fait de l'accord cadre. Mais comme le dernier accord n'a pas été renouvelé puisque tout le monde l'a signé sauf le président Kirchner, du coup, on passe directement la consommation des bidonvilles en « solde impayé » dans les comptes de l'entreprise. Normalement, ce montant devrait être remboursé à la signature du nouvel accord. [...] Le seul type de relation qu'on ait avec les bidonvilles est donc technique, pas commercial. Par exemple, si un câble brûle, le leader du quartier va faire appel à l'entreprise et nous venons le réparer. Le problème c'est que comme ils sont branchés avec des installations 'faites maison' il y a souvent besoin d'interventions techniques. Il n'y a jamais eu de formation technique pour les habitants des bidonvilles, ils doivent se débrouiller »*

*Edenor - Direction commerciale « Nord » (03/06/04)*



Par ailleurs, le profil socio-économique de la municipalité étant nettement plus contrasté qu'à Morón (rappelons que près de 25% de la population de San Fernando vivent dans des quartiers défavorisés), les pratiques gestionnaires de l'entreprise sont nettement plus pressantes à l'égard des usagers fraudeurs et les habitants des quartiers de San Fernando sont davantage soumis aux *operativos* de l'entreprise.

*« Dans les quartiers pauvres à compteurs individuels, on fait des 'operativos' et on propose des plans de paiement à crédit... Les 'operativos' c'est quand on va dans des quartiers qui enregistrent des pertes non techniques importantes [fraudes] ou qui ont des hauts niveaux d'impayés ou encore des dettes cumulées trop lourdes. On vient avec la 'casilla movil' [l'agence commerciale mobile]. On coupe le service aux gens et après ils peuvent venir à la camionnette pour payer ou demander un plan de paiement à crédit. Une fois le paiement engagé, on réhabilite le service, le jour même. Dans certains quartiers, on propose des plans de paiement à crédits en toutes petites quotes-parts. En moyenne, on fait un 'operativo' tous les mois dans chaque quartier pauvre ».*

Edenor - Direction commerciale « Nord » (03/06/04)

Ces pratiques, perçues comme très agressives de la part des usagers, montrent clairement les différences d'approche de la gestion dans les quartiers défavorisés entre opérateurs de différents services. La méthodologie participative mise en place par AASA pour le service d'eau et d'assainissement contraste, en effet, fortement avec la gestion commerciale violente, ou au contraire totalement absente pour les bidonvilles, des opérateurs d'électricité. Ce contraste est à la fois perçu par les habitants des quartiers mais également par les responsables municipaux, comme le précise un employé d'AASA :

*« La municipalité nous a toujours soutenus avec le programme "quartiers pauvres". Par exemple, quand Aimeiro [le maire actuel, deuxième mandat] a lancé la campagne pour sa candidature en 2003, ils avaient préparé une vidéo où le discours transparaissait très clairement : « Nous solliciterons et soutiendrons l'entreprise AASA dans ses projets avec les quartiers, etc. » alors que pour les autres c'était plutôt « nous exigerons d'Edenor, etc » [...] Il faut dire que ce que j'ai vu de la gestion d'Edenor dans les quartiers défavorisés n'était pas très positif. Je sais qu'ils font payer 150 pesos l'installation, en tout cas c'était les tarifs dans le quartier "Delfino" de Tigre, après les factures arrivent... de 60 pesos ou plus ! Ce qui est extrêmement cher pour ces populations. On entend des commentaires aussi. Quand on travaillait dans le quartier 'Antártida Argentina' à San Fernando, Edenor venait travailler pour réparer les installations avec la gendarmerie armée. Les habitants des quartiers se sentaient agressés. On entendait des commentaires comme « les gens d'Edenor nous traitent comme des voleurs pas comme des personnes » »*

AASA – responsable Desarrollo de la comunidad « Nord » (16/06/04)

A San Fernando tout comme à Morón, le niveau d'ingérence de l'acteur municipal dans la gestion du service électrique est quasi nul. Cependant, le contraste entre gestion de l'eau et gestion de l'électricité y est beaucoup plus prononcé du fait du nombre important de quartiers défavorisés, impliquant de nombreux projets participatifs dans le secteur de l'eau et une gestion plus violente dans le secteur de l'électricité. Ce résultat est généralisable à l'ensemble de l'agglomération de Buenos Aires, à l'exception près, éventuellement, des quelques municipalités qui ont accueilli les projets pilotes d'*Edenor* dans les quartiers *carenciados*<sup>579</sup>. Toutefois, même dans ces municipalités, la gestion de l'opérateur électrique est majoritairement violente du fait de poids très faible des expériences alternatives au regard du nombre de quartiers défavorisés qui nécessiteraient une gestion adaptée du service.

### 2.3. L'expression croissante d'une nécessaire institutionnalisation de la régulation locale

Si la régulation des services urbains, telle qu'elle a été définie dans les contrats de concession au moment des privatisations, ne prévoyait pas d'intervention directe des pouvoirs publics locaux ni dans les décisions stratégiques ni dans les projets opérationnels, la gestion pratique desdits services au cours de la décennie écoulée a été l'occasion non seulement de diverses interactions entre municipalités et entreprises (conflits ou coopération) mais aussi, dans une certaine mesure, d'un glissement progressif d'une régulation nationale des réseaux urbains vers une régulation plus locale.

#### 2.3.1. Les municipalités : figures absentes de la régulation des services

Les services urbains domiciliaires de Buenos Aires, en particulier l'eau et l'électricité, font souvent l'objet de réclamations ou de revendications de la part des usagers. Néanmoins l'instance à laquelle ces derniers s'adressent (la plupart du temps située à une échelle locale : unité décentralisée de l'entreprise, municipalité, association de quartier, etc.) n'a pas nécessairement de pouvoir de décision direct sur le service. Le cadre de régulation des services a été conçu par les instances nationales (l'Etat à travers le ministère de l'économie et des travaux et services publics) sans consultation directe ou indirecte des citoyens. Cette situation a parfois été à l'origine de blocages ou de conflits puisque la politique gestionnaire des services domiciliaires a largement été perçue comme imposée aux citoyens sans possibilité de droit de

---

<sup>579</sup> Moreno et Merlo.

réponse ou de revendication. A cet égard, le secrétaire général de la municipalité de Morón précise la place privilégiée d'interlocuteur que détient l'instance municipale auprès des usagers, à l'occasion du conflit lié à la montée des nappes :

*« Ce problème a montré que, en tant que municipalités, nous devons souvent intervenir directement dans certaines situations alors que c'est l'Etat National qui en a l'obligation. Tout cela est lié au fait que nous sommes les instances publiques les plus proches des gens. C'est ce qu'on appelle la démocratie de proximité. Si quelqu'un a un problème, il sait bien que ni l'Etat ni la Province ne vont pouvoir l'aider, alors il s'adresse directement à la municipalité pour faire sa demande ».*

Mun. de Morón – Secrétariat général (20/05/04)

Les pouvoirs publics locaux et particulièrement les municipalités se sont donc souvent faits les porte-parole des usagers pour les problèmes liés aux services. En outre, ils ont cherché, face aux problèmes locaux communs à plusieurs municipalités de l'agglomération, à peser davantage dans les prises de décision.

En effet, ni les contrats de concession ni les cadres de régulation ne prévoient la participation directe des municipalités des zones de concession dans la définition de la politique des services d'eau ou d'électricité. Au sein des institutions régulatrices des services, la voix des autorités municipales est représentée par l'échelon national, dans le cas du service d'électricité, et par les échelons nationaux et provinciaux dans le cas des services d'eau et d'assainissement<sup>580</sup>.

Autant dire le peu que pèsent les préoccupations locales dans la régulation des services. A cet égard, les problèmes liés aux externalités des services, par exemple la construction de l'usine de traitement des eaux usées à San Fernando, permettent, de comprendre les points de tension d'une telle configuration institutionnelle.

*« La confrontation est née de la logique même de la concession. La concession d'eau et d'assainissement fut autorisée par l'Etat national sans intervention ni participation des provinces –sauf dans le cas de la province de Buenos Aires– ni des municipalités, les gouvernements locaux. L'entreprise qui a remporté l'appel d'offre a essayé de mener une politique de développement commercial qui suivait une logique de fort retour sur investissement. Elle a donc voulu commencer à étendre les réseaux là où les gens la paieraient. Nous nous sommes retrouvés, en tant que commune plus modeste que nos voisines, au milieu d'un projet de construction d'une usine de traitement des eaux usées*

---

<sup>580</sup> Voir, pour rappel, le tableau n°14 dans le chapitre 2 de la thèse ;

*qui allait nous apporter tous les inconvénients et apporter à nos voisins, plus riches, tous les avantages. Nous n'avions évidemment pas notre mot à dire dans une telle décision».*

Mun. de San Fernando – Gestion territoriale et environnementale (01/06/04)

### 2.3.2. Le forum des municipalités du *conurbano* : les premiers pas vers l'institutionnalisation d'un pouvoir de décision local en matière de services domiciliaires ?

Ce sentiment partagé d'impuissance face à certaines expériences a poussé les municipalités du grand Buenos Aires, après des revendications ou des luttes individuelles<sup>581</sup>, à se rapprocher pour tenter de peser face au pouvoir de décision des entreprises et de l'Etat. La première expérience de rapprochement de certaines municipalités date de 1998, à l'occasion de la renégociation tarifaire du service d'eau. Rappelons, à cet égard que la création du concept SU (Service universel), contribution de tous les usagers au financement de l'expansion des réseaux avait été dénoncée par le défenseur du peuple argentin (*Ombudsman*) du fait de son statut assimilable à un impôt, qui ne pouvait donc être perçu par une entreprise. L'intervention du défenseur du peuple avait temporairement (pour plus d'un an) arrêté tous les travaux d'expansion alors en cours, le temps de régler le différend. Les municipalités victimes de l'arrêt des travaux et considérant la dénonciation comme une défense des intérêts propres à la ville de Buenos Aires (du fait de l'augmentation substantielle de la facture qu'il impliquait pour les usagers déjà desservis), s'étaient rapprochées pour mener une action en justice contre cette dénonciation.

*« La seconde confrontation, moment historique, date de la modification du contrat, quand émerge la notion de SU-MA. S'est alors produite une réclamation massive des habitants de la ville de Buenos Aires et du défenseur du peuple de la Nation, ce qui a mené à la demande d'annulation du nouveau régime tarifaire. Concrètement, son action a fait arrêter tous les travaux d'expansion des réseaux dans l'ensemble du Grand Buenos Aires pour plus d'un an. Le défenseur aurait dû s'inquiéter des intérêts du peuple de la Nation et non des intérêts du peuple de la ville de Buenos Aires ! La municipalité de San Fernando a donc entamé une action en justice pour contrer son action. La municipalité de Tigre l'a accompagnée dès le début. Puis d'autres municipalités sont venues s'ajouter à ce mouvement, et tout cela a finalement atteint un niveau institutionnel qui s'est matérialisé par l'intervention de la province de Buenos Aires, par le biais du ministère des Travaux publics de la province, et la création de ce que l'on appelle aujourd'hui le 'forum de municipalités' ».*

Mun. de San Fernando – Gestion territoriale et environnementale (01/06/04)

---

<sup>581</sup> Comme ce fut le cas pour l'usine de traitement à San Fernando.

La constitution institutionnalisée d'un forum de municipalités du Grand Buenos Aires, par l'intermédiaire du ministère des services publics de la province de Buenos Aires, constitue une étape essentielle du glissement de pouvoir de régulation des sphères nationales à des niveaux plus locaux. Ce rapprochement a facilité la création d'un espace de discussion sur les problématiques communes aux municipalités.

[A propos du problème de la montée des nappes à Morón] « On est enfin arrivés à un accord avec le gouvernement, mais nous réclamions depuis le début un niveau supérieur d'ingérence dans les décisions concernant la conduite des travaux d'AASA.... Le fait de définir une concession nationale laisse très peu voire pas d'espace pour la prise de décision des municipalités. Même s'il existe un régulateur, il n'y avait jamais eu d'espace commun sur lequel les municipalités pouvaient se reposer. Mais les problématiques sanitaires, la thématique de l'eau, des services urbains, ne sont pas des sujets ponctuels, propres aux municipalités, ils requièrent une vision plus ample. Ce ne sont pas les problèmes de Morón mais de tout le conurbano et nous partageons tous ce sentiment sans avoir de lieu pour l'exprimer. C'est pour ça que la création du forum au sein du ministère de l'infrastructure de la province de Buenos Aires, auquel nous participons tous a permis de générer ce genre de relation et d'échange. Il existe enfin un espace où nous pouvons partager et confronter nos opinions ».

Mun. de Morón – Secrétariat général (20/05/04)

Le forum existe toujours aujourd'hui et prend progressivement de l'importance en nombre de participants, en termes de problématiques abordées<sup>582</sup>, mais aussi en termes de pouvoir décisionnel effectif.

« Le forum a commencé à agir très fortement avec la Province de Buenos Aires, qui n'était pas signataire du contrat de concession. On a commencé à discuter les plans d'investissement et la révision quinquennale, ce qui renversait totalement la logique de la concession. Est alors apparu le concept de 'vulnérabilité sanitaire et risque environnemental'. L'argument que nous défendions était de dire que les plans d'investissement devaient être réalisés en fonction de l'urgence sanitaire et environnementale, donc il fallait donner priorité aux travaux dans les zones correspondant aux secteurs les plus démunis. Comme deuxième alternative, nous avons proposé ce qu'on a appelé le 'maximum technique', c'est à dire « on engage l'expansion des réseaux domiciliaires partout où c'est faisable techniquement ». Tout ceci a mené à deux niveaux de programmation d'expansion. L'un tel que l'entreprise pensait le faire (en km<sup>2</sup>) selon le schéma tarifaire existant et l'autre, déterminant combien de km<sup>2</sup> on pouvait couvrir avec le concept de 'maximum technique', qui étaient dans les faits, largement

---

<sup>582</sup> Initialement le régime tarifaire de l'eau puis le problème de la montée des nappes, et dernièrement des problèmes ayant trait à d'autres services urbains (le PCB pour l'électricité, etc.)

supérieurs au premier niveau de programmation. On a alors envisagé que la province finance une partie de cette expansion qui n'était pas prévue dans les plans initiaux et que les municipalités l'accompagnent et consentent à une augmentation des tarifs à une seule condition: que soit formé un fonds fiduciaire destiné à cet usage et contrôlé par les municipalités. Une reprogrammation de l'expansion a donc été décidée selon ces nouveaux critères, on a décidé des travaux qu'allait engager l'opérateur et ces travaux vont enfin commencer cette année. Ils ne commencent que maintenant parce qu'à l'époque c'est tombé juste au moment de la chute du gouvernement, de la crise, de la dévaluation et de la rupture du contrat de concession. A l'heure actuelle, on est en train d'entreprendre les travaux avec ce fonds fiduciaire, appelé le Fideicomiso [...] ce qu'a permis le forum c'est de pousser sur le devant de la scène le concept de 'vulnérabilité sanitaire', on a fait des cartes de risques basées sur le risque environnemental et la vulnérabilité sanitaire urbaine, évalués par l'université (UBA). On a pris des critères objectifs, universellement reconnus. C'est à ce moment qu'a émergée une politique d'expansion née du consensus entre les municipalités. AASA a préparé son budget, nous, les municipalités, nous sommes mis d'accord sur les travaux à effectuer avec ce fonds, on s'est réparti le gâteau en fonction des critères de pauvreté, et, bon an mal an, on a tout de même réussi à tomber d'accord et à obtenir la signature de toutes les municipalités participant au forum, celles qui avaient déjà des travaux prévus et qui ont dû renoncer à certains, et celles qui n'avaient rien de prévu. Tout cela ne figure en aucun endroit du contrat de concession, tout cela n'avait pas été prévu par le régulateur, mais c'est la conséquence d'une réalité politique».

Mun. de San Fernando – Gestion territoriale et environnementale (01/06/04)

En effet, au cours de l'audience publique qui s'était déroulée à l'ETOSS le 27 juin 2000, le ministère des services publics de la province de Buenos Aires avait présenté un rapport proposant le concept de « vulnérabilité sanitaire » comme critère à suivre pour la définition à venir des plans d'extension des réseaux, afin de palier les asymétries possibles en termes de desserte. Un rapport universitaire daté de juillet 2001<sup>583</sup> exprimait des réserves quant à la prise en compte par l'opérateur d'une telle proposition visant à « essayer de compenser le modèle de régulation et de privatisation des services d'eau et d'assainissement qui n'était pas parvenu à atteindre les niveaux nécessaires de développement et d'expansion des services pouvoir garantir un niveau de vulnérabilité sanitaire acceptable au regard des demandes des municipalités, des usagers et de la santé publique ». Cependant, comme le souligne le précédent extrait d'entretien, cette proposition a été acceptée et s'est traduite, en pratique, par une définition conjointe des prochaines cibles d'extension des réseaux.

<sup>583</sup> BONDOROVSKY, Diego; PETRECOLLA, Diego. *Concesiones de agua y saneamiento en Argentina: impacto en los sectores pobres*. Buenos Aires: Centro de estudios económicos de la regulación, UAE. Texto en discusión n°32, Julio 2001, 50 p. (p.14)

Si la distribution effective des ressources issues du fonds Fideicomiso a pu faire l'objet d'un consensus entre municipalités du *conurbano* selon des critères établis de vulnérabilité sanitaire et d'urgence environnementale et que cette dynamique décisionnelle parvient à s'inscrire dans la durée, les pouvoirs publics locaux auront réussi à peser véritablement dans la logique globale de la concession et à se constituer en une sorte de pouvoir alternatif de régulation. L'enjeu pour le forum est désormais de définir clairement un champ d'intervention au delà de la décision des usages du Fideicomiso.

## **Conclusion du chapitre 8**

La crise argentine qui a éclaté en décembre 2001 et qui a déclenché toute une série de profonds bouleversements économiques, sociaux et politiques aura permis de mettre en lumière les limites d'une définition contractuelle des services urbains se voulant homogène pour une agglomération aussi diverse socio économiquement. Les efforts actuels des opérateurs pour essayer d'adapter leur gestion à cette diversité s'appuient fortement sur les relais locaux (municipalités, associations de quartiers, etc.) afin de se rapprocher au mieux des besoins des habitants de l'agglomération. La recherche d'une « professionnalisation » en matière d'ingénierie sociale de la part des opérateurs et la recherche d'une reterritorialisation de la régulation en matière de services urbains de la part des pouvoirs publics locaux constituent depuis peu deux processus en écho. Le contexte actuel de renégociation, où les entreprises sont mises au banc d'essai, offre l'opportunité à ces acteurs locaux de s'affirmer, de tenter d'institutionnaliser leur action et de figurer comme nouveaux acteurs incontournables de la régulation des services.

En effet, outre des définitions initiales très permissives à l'égard des gestionnaires, le cadre de régulation ne laissait que très peu de place à l'usager et aux instances publiques locales. La mise à plat des enjeux et des dysfonctionnements des services urbains privatisés permettra peut-être aux acteurs publics locaux de l'agglomération de Buenos Aires d'aller un peu plus loin dans l'institutionnalisation et la reconnaissance de leur rôle. Cependant, cette tendance à la « montée en puissance » de l'échelon local s'accompagnera certainement de concurrence, voire de conflits entre les différents territoires municipaux de l'agglomération qui chercheront à se positionner et à se différencier auprès des opérateurs de services, comme le laissent présager les stratégies actuelles des autorités publiques locales vis-à-vis des entreprises mais aussi vis-à-vis de leur population et des niveaux supérieurs de l'Etat.

L'analyse des programmes « quartiers défavorisés » mis en place par les opérateurs privés de services urbains a révélé la pertinence d'intégrer dans notre recherche la participation de l'échelon municipal dans la co-production des projets. Dans cette perspective, l'« entrée » par le travail des opérateurs permet une lecture singulière et innovante du phénomène de reterritorialisation de la gouvernance des services en réseaux puisque c'est précisément l'entreprise qui est à l'initiative d'une demande d'intervention des pouvoirs publics locaux.



Cette reterritorialisation s'est opérée en deux étapes, chacune d'elle traduisant un déplacement des niveaux de décision : (1) les privatisations et la définition des contrats de concession à l'échelle fédérale, excluant les autorités publiques locales des grandes décisions en matière de services, (2) l'apparition des programmes « quartiers défavorisés » suite à l'énoncé des mandats de « responsabilité sociale » par les grands groupes (*Suez*, EDF et *France Télécom*), redonnant progressivement aux municipalités un rôle actif dans la gouvernance des services en réseaux. Ce mouvement de retour à l'échelon municipal rappelle les deux volets de décision politique constitutifs des services essentiels : (i) le financement des services, qui peut être transféré de l'acteur public à l'acteur privé dans une dynamique de défiscalisation-marchandisation des services, (ii) les politiques sanitaires et sociales inhérentes au développement desdits services, qui ne peuvent pas faire abstraction de la responsabilité des autorités publiques locales dans le domaine.

Un des objectifs de cette thèse est de démontrer qu'une politique sanitaire et sociale ne peut être purement et simplement « vendue » au secteur privé. C'est le secteur privé, lui-même conscient de l'enjeu et des risques d'une simple « marchandisation des services » qui conduit les acteurs tiers à redéfinir le partage des rôles (et donc des risques), en particulier les municipalités à reprendre les rennes des politiques sociales. Les entreprises, conscientes que le dialogue est nécessaire pour déjouer la complexité institutionnelle, politique et sociale que constitue la desserte des quartiers défavorisés en services essentiels, ont eu tendance à se rapprocher du niveau politique local, puisque le niveau fédéral ne semblait pas disposé à envisager de solution durable au problème, entraînant de ce fait, de nouveaux équilibres entre niveaux de gouvernement.





## Chapitre 9 :

# « Faire ensemble » : la construction progressive d'une compétence de coopération

### Plan du chapitre

#### INTRODUCTION DU CHAPITRE 9

#### 1. LES EFFORTS DE COOPERATION : LA MOBILISATION DES ACTEURS PERIPHERIQUES ET DES ACTEURS SATELLITAIRES

##### *1.1. La mobilisation des acteurs périphériques : un enjeu opérationnel délicat à obtenir*

1.1.1. Travailler avec les ONG : complémentarité ou divergence ?

1.1.2. Le difficile processus de la coopération trans-sectorielle

##### *1.2. La mobilisation des acteurs satellitaires*

1.2.1. Les associations de défense de (certains) consommateurs : et les autres ?

1.2.2. Coopération entreprises - universités : faire parler les projets, faire parler des projets ?

#### 2. LA CONSOLIDATION DU CHAMP D'INTERVENTION : COMPRENDRE LES RESSORTS DE LA COOPERATION

##### *2.1. Quelle grille de lecture sociologique adopter pour qualifier la coopération ?*

##### *2.2. La dimension éminemment politique des processus de coopération à l'oeuvre*

#### CONCLUSION DU CHAPITRE 9



## Introduction du chapitre 9

Si la mobilisation des compétences des municipalités a été la plus « visible » du fait des responsabilités fonctionnelles qui leur incombent, les entreprises ont toutefois dépassé la sphère des autorités publiques locales pour *penser et faire* la co-production des projets. Il existe, en effet, une multitude d'acteurs en inter-action permanente avec les entreprises et avec les quartiers *carenciados* de l'agglomération que les opérateurs ont progressivement tenté d'incorporer à la gestion des projets : ONG, associations de consommateurs, associations de quartier, autres entreprises de services, universités locales ou étrangères, etc.

Dans le cadre de cette recherche, nous les avons clairement distingués : les acteurs que nous avons qualifiés de *périphériques* représentent l'ensemble des acteurs directement présents sur le terrain (dans les quartiers défavorisés) et avec lesquels les entreprises entrent nécessairement en interaction : il s'agit principalement des ONG, des associations de quartier et des autres entreprises de services. Les acteurs que nous avons appelés *satellites* représentent, quant à eux, les acteurs du champ du développement potentiellement mobilisables pour les projets, qu'il s'agisse de la phase opérationnelle, de la capitalisation ou de l'évaluation des projets : il s'agit principalement des associations de consommateurs et du milieu universitaire et de la recherche. Le souci d'institutionnalisation des programmes et de stabilisation des relations avec ces acteurs périphériques et satellites n'a pas toujours été couronné de succès. Certaines interactions ont même connu des revers de fortune mettant largement en péril la durabilité des programmes engagés.

Ainsi, dans ce dernier chapitre, nous analyserons et qualifierons les *qualités* des interactions entre les divers acteurs du champ du développement avant de proposer une lecture des phénomènes de coopération à l'œuvre. Cette analyse *élargie* aux différents acteurs en présence nous permettra, en conclusion générale de cette thèse, de mettre en perspective les enjeux de la professionnalisation des intervenants et de la construction d'une « compétence de coopération » pour répondre au mandat de « responsabilité sociale » émanant des grands groupes.

## **1. Les efforts de coopération : la mobilisation des acteurs périphériques et des acteurs satellitaires**

Afin de répondre au mieux au mandat qui leur incombe en matière de desserte des quartiers défavorisés, les opérateurs de services urbains ont tenté d'identifier l'ensemble des partenaires potentiels pour la mise en œuvre des programmes, de mobiliser les ressources existantes ou *en devenir* et d'institutionnaliser les modalités de co-production des projets. Leur souci d'impliquer directement les habitants des quartiers et le régulateur sectoriel dans les projets (chapitre 4, 5, 6), de professionnaliser leurs interventions (chapitre 7) et de mobiliser les compétences municipales (chapitre 8) s'est accompagné d'un effort permanent de coopération avec les acteurs périphériques et satellitaires, plus ou moins fructueux selon les cas. Ce constat appelle analyse. Pourquoi la recherche d'une « compétence de coopération » n'a-t-elle pas systématiquement donné lieu à une coopération compétente ?

### **1.1. La mobilisation des acteurs périphériques : un enjeu opérationnel délicat à obtenir**

Ceux que nous appelons ici « les acteurs périphériques » sont les premiers acteurs que l'entreprise rencontre sur le terrain : déjà présents dans les quartiers avant les privatisations (ONG) ou y développant des activités en parallèle (autres entreprises de services), ils constituent des partenaires potentiels et des ressources de premier rang pour le développement opérationnel des projets.

#### **1.1.1. Travailler avec les ONG : complémentarité ou divergence ?**

L'arrivée des opérateurs privés de services urbains au début des années 1990 a ouvert la voie à de nouvelles perspectives en matière de desserte des zones défavorisées. En effet, nous avons précédemment évoqué (chapitre 1) que les pratiques clientélistes et les faibles capacités d'investissement caractéristiques de la période de gestion publique des services avaient largement contribué à abandonner les quartiers défavorisés à des solutions « bricolées », parfois mises en place par des acteurs tiers (ONG en particulier). Les premiers moments de la gestion privée des services ont permis aux entreprises d'élaborer des diagnostics situationnels et de construire des partenariats avec les acteurs qui étaient *déjà sur le terrain*.

Les premiers échanges entre ONG et opérateurs, surtout dans le secteur de l'eau, ont été l'occasion de redéfinir les rôles, d'établir des diagnostics aussi précis que possible<sup>584</sup>, d'insuffler des moyens financiers dans les projets locaux et de « former » les opérateurs aux méthodologies d'intervention dans les quartiers. Ce rapprochement a parfois été l'occasion d'une co-production de projets opérationnels pour l'extension des réseaux dans certains quartiers, comme à San Fernando (quartier San Jorge, projet avec l'IIED-AL<sup>585</sup>) ou à Lanús et Lomas de Zamora (quartier Villa Jardín, projet avec la Fundación Riachuelo<sup>586</sup>).

Ces partenariats présentent cependant une nette différence en termes de qualité de résultat entre secteurs de services. A ce propos, R. Schusterman et A. Hardoy évoquent l'exemple du quartier San Jorge : « les partenariats éventuels avec les entreprises de services récemment privatisées ont dû suivre le rythme des processus de restructuration des organisations, avec des résultats souvent très disparates. De longues négociations pour la régularisation de l'électricité ont échoué parce que l'entreprise n'a pas respecté ce qui avait été précédemment convenu – l'installation de compteurs individuels. Au contraire, l'intervention de l'entreprise d'eau et d'assainissement privatisée, *Aguas Argentinas*, a permis au quartier de surmonter un problème qui avait empêché l'accès aux services d'eau et d'assainissement pendant plus de dix ans »<sup>587</sup>. Ces réflexions convergent avec les analyses concernant le projet Villa Jardín : « des méthodologies adaptées permettent de négocier un égal accès de tous aux services de base et, dans ce cas particulier, au service d'eau »<sup>588</sup>.

Cette tendance confirme les premiers résultats fournis par l'étude comparative que nous avons réalisée sur les modalités gestionnaires à l'œuvre dans chaque secteur et par celle des phénomènes de coopération avec les pouvoirs publics locaux.

La volonté de coopérer avec les acteurs non gouvernementaux s'est traduite, dès la création de l'unité *Desarrollo de la comunidad* en 1999 par un double effort de dialogue avec le milieu

---

<sup>584</sup> En témoigne le partenariat global entre *Aguas Argentinas* et l'IIED-AL entre 1994 et 1999 (chapitre 4).

<sup>585</sup> Pour une présentation détaillée de ce projet, voir: SCHUSTERMAN, Ricardo; HARDOY, Ana. "Reconstructing social capital in a poor settlement: the integral Improvement Programme in Barrio San Jorge". *Environment and Urbanization*, April 1997, Vol.9, n°1, pp.91-119.

<sup>586</sup> Pour une analyse plus approfondie du projet, voir: MURAWSKY, Mireille ; HAUSWALD, Roland. « Médiation sociale à l'heure du service privatisé : le programme Riachuelo à Buenos Aires ». In : SCHNEIER-MADANES, Graciela ; De GOUVELLO, Bernard. *Eaux et Réseaux, les défis de la mondialisation*. Paris: IHEAL, 2003, 346 p, pp.199-206.

<sup>587</sup> SCHUSTERMAN, HARDOY, 1997. *Op.Cit.* (p.117)

<sup>588</sup> MURAWSKY, HAUSWALD, 2003. *Op.Cit.* (p. 199)



associatif et ONG présent sur le terrain, d'une part, et de sensibilisation en interne, comme en atteste le document d'information sur les ONG présenté ci-dessous, d'autre part.

**Encadré 40 - Extraits d'un document d'information sur les ONG proposé par l'équipe DC**

**ONG: MANUEL A L'USAGE DES EQUIPES « QUARTIERS A BAS REVENUS »  
DES CONCESSIONS DU GROUPE SUEZ - LYONNAISE DES EAUX**

**1. INTRODUCTION : Pourquoi un document sur les ONG ?**

Ce document a pour objectif d'informer les équipes en contact avec les ONG, sur cet univers des associations. En effet, le parcours professionnel de nos cadres ne les a pas amenés avant aujourd'hui à être en contact avec cette forme de représentation de la société civile.

Il s'agit avant tout d'introduire certains concepts globaux afin, par la suite d'augmenter notre connaissance du sujet et d'aborder de manière plus performante les différents partenariats qui surgissent aussi bien dans les concessions qu'à un niveau plus global.

Nous n'allons traiter dans ce document que des ONG c'est à dire des institutions qui disposent de ce statut. En tant que telles, elles font parties de la société civile mais la société civile est beaucoup plus large et ne se limite pas aux ONG. Nous n'incluons pas dans ce groupe les associations de consommateurs par exemple.

**2. CONTEXTE : Le monde du développement, de la coopération.**

Avant de rentrer dans la description proprement dite des ONG, il est important de maîtriser le vocabulaire de ces institutions, qui est le vocabulaire du développement, de l'aide internationale. En effet, la privatisation des services publics a entraîné l'apparition d'un nouvel acteur dans le champ du développement et de la coopération internationale. Ce nouvel acteur, le secteur privé, a, par son apparition, bouleversé un univers qui avait ses règles de fonctionnement, son langage, son mode de vie. En effet, auparavant, la coopération s'effectuait entre les agences, bi ou multilatérales, les gouvernements, les ONG et les bénéficiaires.

**3. HISTORIQUE :**

Comme toutes les formes d'organisation, les ONG ont une histoire. Leur existence prend racine dans le passé de chaque société. Elles sont l'expression de concepts tels que, la charité, la solidarité.

Nous allons tenter d'expliquer que ces concepts, pour des raisons culturelles et historiques n'ont pas la même signification dans chaque pays.

**4. TYPOLOGIE**

Il est clair qu'on regroupe sous le même vocable d'ONG des institutions comme MSF ou Amnesty qui ne remplissent pas le même rôle et qui ne revendiquent pas la même fonction au sein de la société. En listant ces fonctions, nous allons regrouper ces ONG.

**5. EVALUATION**

L'Union Européenne a proposé pour évaluer les partenaires de son programme de coopération décentralisée (collaboration entre les associations de quartiers, les Mairies et les ONG) d'utiliser les 3 critères suivants :

**Légitimité, Capacité et Volonté**

Il s'agit bien sur de trouver les indicateurs permettant d'évaluer objectivement ces 3 critères.

**6. PRINCIPES POUR ETABLIR UNE RELATION AVEC LES ONG**

Savoir ce que l'on attend de la relation

Formaliser et contractualiser les accords

Réguler les relations avec l'ensemble des partenaires, bénéficiaires, autorités, autres financeurs

**6.1 Définir clairement notre demande.**

Nous nous adressons aux ONG à différents moments de nos projets. Un premier point est généralement la connaissance du milieu d'intervention. Il s'agit de l'étape de diagnostic.

Dans un deuxième temps, nous pouvons être à même de solliciter les ONG sur des aspects interventionnels, renforcement des structures de quartier et programmes d'éducation et sensibilisation.

**6.2 Formaliser et contractualiser les relations :**

Dans un cas comme dans l'autre, il est fondamental de préciser notre demande et d'élaborer des documents contractuels type, cahier des charges, termes de référence, etc.

Même si cela ne paraît pas évident dans le domaine social, c'est un aspect incontournable si l'on souhaite éviter les relations conflictuelles, les malentendus.

### **6.3 Réguler le partenariat**

Les ONG ne sont pas des fournisseurs habituels. Leur objectif est différent de celui d'une entreprise. Elles ont des ambitions sociales voire politiques. La manière la plus saine de réguler ce partenariat est d'associer les partenaires à la définition de la mission de l'ONG, les habitants des quartiers et leur représentants légitimes que sont les Municipalités et l'Etat en général.

En fait, l'ONG a plusieurs clients, l'Entreprise qui lui demande un travail pour les habitants, ce sont les deuxièmes clients le tout dans un territoire qui possède des autorités légitimes, ce sont les troisièmes clients. La transparence et le dialogue évitent les doubles discours, les manipulations et les dérives.

## **7. CONCLUSION**

Il s'agit d'un document général de réflexion. Il sera important de le compléter avec un programme de formation portant sur les outils des développeurs :

- L'élaboration de projets
- Les méthodologies participatives de travail
- Les outils d'évaluation
- Les théories du développement, comme l'Ingénierie sociale

L'ensemble de ces documents composeront à l'avenir le guide d'intervention sociale à l'usage des exploitants et représenteront l'outil formel d'appui au programme de formation des personnels impliqués dans cette problématique au niveau des concessions.

Source : élaboration par l'auteur à partir du document : GDC, AASA, octobre 2000.

Si la volonté de l'opérateur d'eau de construire des partenariats avec les ONG présentes sur le terrain a été clairement revendiquée en 1999 avec la mise en place de l'équipe *Desarrollo de la comunidad*<sup>589</sup>, elle était cependant déjà présente dès le début des activités de l'entreprise, quelques responsables opérationnels ayant alors encouragé des projets dans ce sens.

### **Encadré 41 - Exemple de Villa Jardín (municipalité de Lanús)**

L'une des premières expériences d'AASA dans les quartiers *carenciados* s'est faite avec la Fondation *Riachuelo* dans le quartier *Villa Jardín* (4 pâtés de maison). Ce fut une bonne expérience grâce à l'organisation de l'ONG et au fait que l'eau, ainsi que d'autres thèmes (statut domaniaal, etc.) faisait partie des priorités d'action. Cela a permis à l'entreprise de connaître et de comprendre les besoins de ce type de quartier, leur organisation, etc. L'entreprise a continué pendant longtemps à participer à un comité de gestion partagée avec la municipalité et la Fondation. Tous les six mois, les objectifs et engagements de chacune des parties au projet étaient rediscutés.

Les travaux pour l'arrivée de l'eau dans ce quartier ont été la résultante d'un accord signé entre l'entreprise et la municipalité. Les habitants du quartier et l'entreprise AASA ont réalisé l'ensemble des réseaux internes. L'entreprise a apporté le matériel, la responsabilité technique de l'ouvrage, la municipalité a assuré la coordination des activités et les habitants du quartier ont fourni la main d'œuvre. Tout est allé très vite, les habitants du quartier travaillaient même le week-end à l'installation du réseau. Dès la semaine suivante, ils pouvaient se connecter.

L'entreprise s'efforce depuis lors de reproduire ce genre d'expérience mais il lui est absolument nécessaire pour que le projet aboutisse qu'il y ait une organisation et une motivation fortes au sein du quartier, de même qu'une certaine représentativité des interlocuteurs au sein du quartier.

<sup>589</sup> Dont le responsable avait une longue expérience de travail au sein d'une ONG.

L'expérience a été plus compliquée dans le reste du quartier *Villa Jardín*. Il y avait plusieurs représentants, davantage d'insécurité, l'organisation sociale n'était pas aussi homogène et il n'y avait pas d'acteur du type « Fondation *Riachuelo* » pour porter le projet.

Source: élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, avril 2002.

Si en théorie la méthodologie d'intervention sociale dans les quartiers défavorisés reposait largement sur une coopération multi-acteurs étendue à tous les intervenants du champ du *développement*, la pratique a cependant montré les limites, dans certains cas, de la « convergence des intérêts de chacun » à construire de tels programmes. Le cas particulier du quartier « La Cava » de San Isidro est une bonne illustration d'une coopération au processus de négociation délicat du fait des intérêts largement divergents entre l'opérateur d'eau et l'ONG.

#### Encadré 42 - Conflit latent avec une ONG. Le cas du quartier « La cava », San Isidro

##### **Projet « La Cava » : Aguas Argentinas, Cliba, Municipalité de San Isidro, Cáritas.**

Dans le cadre du projet de coopération entre les entreprises *Aguas Argentinas*, *Cliba*, la Municipalité de San Isidro (Action sociale) et l'ONG *Cáritas*, de premiers projets coordonnés ont été développés autour d'un programme de propreté dans le quartier. La phase 1 s'est déroulée sans difficulté majeure.

Dès la phase 2 du projet, les entreprises (*AASA* et *Cliba*) ont ressenti une difficulté à « s'approcher » de la communauté, à entrer en dialogue direct avec les habitants du quartier. Pour la formation des « promoteurs » (habitants du quartier participant au programme), de nombreuses réunions ont été annulées sans préavis et sans justification de la part de *Cáritas* (responsable logistique pour l'organisation des ateliers). De même certains dépliants et autres documents informatifs n'ont jamais été distribués, comme il avait été prévu lors de réunions précédentes.

Les entreprises ont par ailleurs noté un changement progressif de discours de la part de l'ONG : d'un projet de coopération, elle a transformé le programme pour en faire un véritable projet d'assistanat, où les entreprises auraient pour mission d'« équiper » les habitants en matériel (gants et casques).

La mainmise de l'ONG sur l'organisation de la vie du quartier à travers des dynamiques de dépendance (alimentaire et sanitaire) et d'assistanat semble, de toute évidence, freiner l'entrée des entreprises dans le quartier de même que les projets prévoyant une autonomie et une participation des habitants du bidonville.

A de nombreuses occasions (projet *Cliba*, projet d'eau dans la partie 'Isla du quartier', etc.), l'ONG a placé l'opérateur d'eau (*AASA*) ou de propreté (*Cliba*) dans des situations inconfortables en promettant, de leur part, aux habitants du quartier un certain nombre de bénéfices (don de canalisations pour l'eau, de matériel, réaménagement du quartier, etc.) sans en avoir préalablement discuté avec les entreprises. Ces promesses ont positionné les entreprises en porte-à-faux par rapport aux discours anti-assistancialistes qui caractérisent leurs programmes et ont largement contribué à envenimer la relation des habitants du quartier aux opérateurs.

Source : élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, 2002-2003.

Ces phénomènes sont à rapprocher de la nature de la mission qui sous-tend le type d'intervention de l'ONG. Certes, le concept d'« Organisation non gouvernementale » recouvre des réalités bien distinctes (organisation locale/régionale/nationale/internationale, logique d'urgence/ de développement, association religieuse/laïque, etc.) et il peut même sembler illusoire de les regrouper sous une même étiquette générique. Ce chapitre ne vise en rien à détailler les différentes catégories d'ONG. Dans le cadre de cette recherche, nous avons choisi, pour les besoins de l'analyse, de circonscrire les catégories d'ONG, quelle que soit leur forme ou la portée de leur action, à deux grandes familles, « développement » et « assistanat »<sup>590</sup>, qui nous ont semblé faire sens au regard des logiques de coopération / conflit (latent) avec les opérateurs de services urbains. Les exemples de coopération réussie montrent la convergence des intérêts entre acteurs à travailler selon une « logique de développement », les exemples d'échec montrent au contraire les intérêts divergents entre « logiques de développement » et « logiques d'assistanat » et la difficulté à mener à bien de projets dans un tel contexte.

#### 1.1.2. Le difficile processus de la coopération trans-sectorielle

Une fois les premiers diagnostics été opérés, les opérateurs ont progressivement pris leurs marques pour définir les modalités d'intervention et de gestion dans les quartiers défavorisés. Après avoir rencontré les acteurs du développement présents sur le terrain, principalement les ONG, ils ont défini des projets très influencés par leurs cadres d'action: contrats de concession, normes techniques, héritages de l'opérateur public, etc. Il va sans dire que ces cadres d'actions étaient extrêmement liés aux spécificités sectorielles : les actions de chacune des entreprises se sont donc d'abord développées de manière parallèle et quasi hermétique.

En 2002, à la suite des bouleversements économiques et sociaux qui ont marqué l'Argentine et aux profondes transformations des équilibres contractuels des concessions, les projets opérationnels des entreprises de services urbains dans les quartiers *carenciados* de l'agglomération de Buenos Aires ont connu un essor paradoxal (chapitre 3). De manière concomitante, le travail de terrain effectué dans le cadre de cette recherche doctorale nous a rapidement menée au constat d'un parfait cloisonnement entre les pratiques des différentes entreprises. Les entreprises et le chercheur ont donc saisi l'opportunité du développement

---

<sup>590</sup> Selon si elles travaillent dans une logique d'*Assistanat* ou de *Développement*, elles visent à des degrés divers de dépendance ou, au contraire, d'autonomisation et de responsabilisation des habitants des quartiers.

d'un travail de recherche comparatif pour organiser la « rencontre » des opérateurs en quête de solutions partagées : base potentielle d'une coopération entre secteur pour les entreprises, terrain privilégié pour une lecture des expériences *en miroir* pour le chercheur. Cette partie du travail de terrain a donc posé au chercheur la question centrale - inhérente à toute démarche d'observation participante - de l'influence de la présence d'un tiers sur le déroulement de l'action observée<sup>591</sup>. Nous avons fait le choix, étant donné le contexte de terrain, de prendre part directement à la rencontre entre opérateurs en proposant aux responsables d'organiser une réunion<sup>592</sup>, afin de pouvoir « tester » l'hypothèse d'une coopération possible entre opérateurs de différents secteurs.

La première rencontre a eu lieu en septembre 2002 dans les locaux d'*Aguas Argentinas* (usine de potabilisation San Martín<sup>593</sup>) et regroupait les responsables des programmes « quartiers défavorisés » des entreprises d'eau (*Aguas Argentinas*), de propreté (*Cliba*<sup>594</sup>) et d'électricité (*Edenor*). La coordination de la réunion était assurée par le chercheur. L'objectif de la première rencontre a été l'élaboration d'un diagnostic comparatif de l'organisation des équipes, des activités développées de même que du contexte institutionnel et discursif encadrant les programmes. Les principaux résultats de cette rencontre ont été présentés au siège du groupe *Suez* dans le cadre de la réunion annuelle « Eau pour tous ».

**Encadré 43- Principaux éléments de conclusion de la première réunion AASA-Cliba-Edenor**

[1] Aspects organisationnels	AASA	Cliba	Edenor
<b>Nom</b>	Alexandre Brailowsky	Verónica Rodríguez	Marialba Endelli
<b>Profil / Formation</b>	Médecin (santé pub.) Expérience ONG Assistance Techn. Eau dans PED	Maîtrise de Travail Social (Univ. Córdoba) Master en psychologie organisationnelle (UBA)	Maîtrise de sociologie DEA de Politiques Sociales (UBA) Avant : Travail Secr. à l'énergie sur l'usage rationnel de l'énergie
<b>Nom de la fonction</b>	Responsable du service: <i>Développement de la communauté</i>	Responsable du service <i>Développement et travail social</i>	Responsable de <i>Marketing social</i> (contrat mensuel renouvelable)

<sup>591</sup> Le chercheur doit-il rester en retrait, au risque de ne rien observer ? Ou doit-il, au contraire, prendre part au construit social de son objet d'investigation, au risque d'en compromettre une analyse objective ?

<sup>592</sup> Plus précisément, les différents responsables des projets dans les entreprises, curieux du contenu et du développement des expériences développées par leurs pairs dans d'autres secteurs ont trouvé opportun, après de nombreux échanges avec le chercheur sur la démarche comparative suivie dans le cadre de cette recherche, de lui demander d'être à l'initiative de l'organisation d'une réunion.

<sup>593</sup> Récemment aménagée avec des salles spacieuses, spécialement équipées pour accueillir des ateliers de formation ou de grandes réunions (équipement TV, vidéo, informatique, etc.)

<sup>594</sup> Entreprise du groupe Suez également.

<b>Place dans l'organigramme</b>	Le service DC dépend directement de la DG (Après avoir dépendu de dir. Commerciale et dir. d'exploitation)	Le service dépend de la DRH (aire support à la DG)	Le service dépend de - Mkg opérationnel - Service marketing - Direction comm. - DG
<b>Poids dans l'organisation</b>	Niveau central: 8 pers. (3 choisies par le resp.) Niveau opérationnel: 30 pers.	1 seule personne	1 personne + 1 stagiaire depuis sept 2002
<b>Mission initiale</b>	Définition et mise en place de l'accompagnement : - des politiques d'expansion des serv. - des politiques d'exp. , de régularisation et de gestion des QBR - des programmes adaptés de formation professionnelle	Assistante sociale du personnel de l'entreprise (travail en interne)	Peu définie: " diffuser la conscience d'usage rationnel de l'énergie dans les QBR"
<b>Contenu réel du travail</b>	= mission initiale	= mission initiale + travail en externe (avec la communauté)	Chercher, définir, mettre en place projets + financements
<b>Résultats et projets en cours</b>	Modèle de gestion intégrée: Menu de solutions financières alternatives Méthodologie d'intervention sociale Formation prof. de 1500 personnes (2 premiers modules de formation.)	Projets internes (pgm de fonds solidaires, formation initiale du personnel, formation des superviseurs au relationnel, journées pour l'enfance, aide solidaire ...) Projets externes Projet "la cava" (nettoyage du quartier + formation de la communauté sur le bon maniement des ordures) Aide ateliers handicapés Proj. "Palermo verde"	Formation sur l'usage rationnel de l'énergie (interne pour le pers.com.+ externe hôtel Sheraton) UREC: "usage rationnel de l'énergie dans les QBR" preuves pilotes dans QBR (visite, sensibilisation, évaluation de la consommation) Projet de rédaction d'un manuel sur l'usage rationnel pour pers. Technique
<b>Mode de sélection / intégration à l'entreprise</b>	Fin 1999 : Intégration dans le cadre de l'échange d'exp. entre différents pays, financement BID avec garantie du régulateur Puis: employé par le groupe <i>Suez</i>	2000: sélectionnée parmi 3 candidats (l'entreprise recherchait une personne depuis un an) Interruption de l'activité entre janv. et juillet 2001	2001: employée directement par le dir. com. après un travail effectué en commun. Création du service de Mkg social, pas de possibilité d'obtenir un contrat continu.
<b>Budget (investissements) Dépenses</b>	\$ 1 - 2 million(s) dép: \$ 200 000	0 dépenses: affectées centrales ou rég.	0 dépenses diverses recherche d'affect.

[2] Le groupe	AASA	Cliba	Edenor
<b>Discours du groupe</b>	Suez: discours clair et fort sur le développement durable et la resp. sociale Au niveau direction groupe: formation de l'équipe opérationnelle "Eau pour tous" Message du DG " la véritable bataille de l'eau"		EDF: discours très favorable présenté en 21 points sur le développement durable (Environnement, resp. Sociale...)
<b>Groupe vers la direction locale: Directives? Lignes directrices? Appui?</b>	Pbs pour passer du discours à la pratique. Il faut définir une vision, des objectifs et des budgets	Les directives n'arrivent pas au niveau local Seul axe: il faut "dvper des activités de resp. sociale"	Aucune directive opérationnelle Les 21 points ont été communiqués par e-mail
<b>Pgmes transversaux (OSI, Global Compaq...) : efficacité? Opportunités? Articulation avec le terrain?</b>	Pbs: les programmes descendent du groupe et ne naissent pas du terrain. "Eau pour tous" est plus concret. Ils devraient être au service de l'opération Les objectifs sont bons, la méthodologie ne correspond pas à la réalité et peut créer des pbs internes et externes sur le terrain.	OSI: participation. GC: Participation à la planification et terrain (1 <sup>ère</sup> étape) Uniquement terrain (2 <sup>ème</sup> étape) suite à demande de SAFEGE. La méthodologie des programmes crée des problèmes sur le terrain.	Il n'y a eu aucune participation ni information sur les projets.

[3] Articulation institutionnelle	AASA	Cliba	Edenor
<b>Relation avec les autres acteurs</b>	Entreprises: Bangas, Naturalgas, <i>Telecom</i> Etat au travers du régulateur, des municipalités, du min. de dvpt social et secr. des ress. hydr. ONG (5 + 3 ponctuellement) Associations de voisins Financement: BID, programmes BM, solutions alternatives (en cours) Universités: univ. Australe, universidad de Lanús, New School Univ. (NY)	Entreprises: AASA (début avec GC) Etat au travers de secr. de travaux publics, action sociale et éducation ONG: Cáritas	Entreprises (gaz) Etat au travers des municipalités ONG de manière ponctuelle Associations (début) Financement: communauté européenne, BID (évaluation), BM (Eli avec <i>Edesur</i> ), pgme de développement des Nations Unies
<b>Projets en commun</b>	Projet dans le quartier "la cava" sur le bon maniement des ordures <i>Cliba</i> : partie organisation et opération <i>AASA</i> : partie méthodologique		

Source : élaboration d'après un compte rendu de réunion produit par l'auteur, 04/09/02, Planta San Martín, AASA, Buenos Aires.

A l'issue de cette première rencontre, les entreprises ont décidé de former un « forum des entreprises de services publics » (foro ESP) dont la mission était de travailler à la coordination des activités dans les quartiers défavorisés et à l'élaboration de projets communs dans une logique explicite multi secteurs visant à opérer comme « levier de développement ». La vie du forum ESP, auquel l'entreprise de gaz de ville GasNatural BAN a été conviée<sup>595</sup>, a initialement été marquée par des réunions de type informatif<sup>596</sup>. Ces réunions ont offert à chacun l'opportunité de discuter sur les pratiques, les conditions de gestion de chacune des entreprises, les diagnostics de quartier (élaboration d'une fiche de diagnostic commune), etc. avant de procéder au choix des quartiers cibles pour les projets collectifs<sup>597</sup>.

Malgré une initiative et des débuts relativement prometteurs, le forum ESP a rapidement vu ses projets fléchir au gré du développement des activités. Si la coopération entre les entreprises d'eau et de propreté urbaine (AASA et *Cliba*) a toujours été plus ou moins constructive<sup>598</sup>, les projets collectifs avec les deux autres entreprises ont rapidement cédé la place au retour de projets sectoriels isolés.

Cette tension s'est cristallisée au moment du premier projet collectif dans le quartier « Ejército de los Andes » (Municipalité de Tres de Febrero<sup>599</sup>) qui visait à améliorer les services et la qualité de vie dans ce grand ensemble de 38 000 habitants (composé de 33 tours et de 52 bâtiments autonomes) et reposait sur l'organisation d'ateliers de formation animés par les entreprises à l'attention des responsables du quartier (sensibilisation aux problématiques sanitaires et sociales liées aux services, formation à la communication communautaire, modalités de leadership, résolution de conflits, etc.). Pour diverses raisons - de fortes divergences dans la relation de chaque entreprise au quartier et à la municipalité, des pratiques tarifaires et gestionnaires trop différentes entre secteurs mais surtout de mauvaises relations interpersonnelles entre les responsables des projets sur le terrain- , le projet collectif

---

<sup>595</sup> Du fait de collaborations antérieures avec l'entreprise *Edenor*.

<sup>596</sup> Qui avaient lieu, alternativement, au siège de chacune des entreprises.

<sup>597</sup> Au cours de la réunion du 07/03/03, une série de quartiers a été retenue pour d'éventuels projets collectifs : Monoblocs de Ciudadela (Barrio Ejército de los Andes), Delfino (Tigre), Cava Nueva (Becar), Loyola (San Martín), Arco Iris (La Matanza).

<sup>598</sup> Rappelons que les deux entreprises appartiennent au même groupe (Suez) et que les pôles eau et propreté avaient été intégrés en 2002 du fait des problématiques techniques très proches au sein du pôle *Suez-Environnement*.

<sup>599</sup> Pour des informations plus détaillées sur le contenu du programme, voir : LEE, Chong Lim. « Barrio Ejército de los Andes (Tres de Febrero). Developing Communities and a Sense of Citizenship within the Framework of Service Expansion ». In : COHEN, Michael; BRAILOWSKY, Alexandre; CHENOT-CAMUS, Barbara (Eds.). *Citizenship and governability: the unexpected challenges of the Water and Sanitation Concession in Buenos Aires*. Buenos Aires: *Aguas Argentinas*; New York: New School University, 2004, 71 p, pp.41-51.



s'est soldé par une scission qui a donné lieu à la signature de deux contrats distincts : l'un entre le quartier, la municipalité et les entreprises *Cliba* et *AASA* (en juin 2003), l'autre entre la municipalité et l'entreprise *Edenor*, entérinant la rupture entre *Aguas Argentinas* et *Edenor* de même que la fin du forum ESP.

Dans le cadre de la gestion des services urbains des quartiers défavorisés, la coopération trans-sectorielle a été relativement décevante malgré quelques efforts de rapprochement. Seules les entreprises d'eau et de propreté urbaine ont réussi à mener à terme quelques projets collectifs<sup>600</sup>, la personne responsable de l'unité « développement durable » de l'entreprise de propreté (*Cliba*) ayant été finalement embauchée par l'entreprise d'eau (*AASA*) en juin 2004 pour prendre la responsabilité de l'animation d'ateliers communautaires dans la municipalité de la Matanza<sup>601</sup>. Il semblerait que les divergences de visions du service et de modèles gestionnaires à l'œuvre dans chaque secteur<sup>602</sup> puissent difficilement être dépassées et qu'elles compromettent sérieusement, à l'heure actuelle, l'idée d'un projet de développement intégré pour les quartiers défavorisés.

## 1.2. La mobilisation des acteurs satellitaires

Les tentatives de coopération des entreprises de services urbains ne se sont pas limitées au simple niveau opérationnel du développement de projet. Il existe, en effet, une deuxième sphère d'acteurs, les acteurs « satellitaires », composée des intervenants indirects dans les projets : analystes, évaluateurs, porte-parole de la société civile, etc. à laquelle les entreprises se sont intéressées avec plus ou moins de succès.

### 1.2.1. Les associations de défense de (certains) consommateurs : et les autres ?

Les différents type d'associations d'usagers (associations de défense du peuple argentin, de défense des consommateurs, de défense des usagers de service) participent au processus d'émergence de discours contrastés reflétant différentes visions des notions d'équité, d'égalité, de justice sociale dans une société aussi socialement polarisée. Etonnement, et les opérateurs de services urbains ont rapidement perçu le conservatisme qui pouvait les caractériser, les associations de défense des consommateurs, pour leur attribuer une

---

<sup>600</sup> Chapitre 8.

<sup>601</sup> Programme Agua + Trabajo, chapitre 4

<sup>602</sup> Chapitre 7.

appellation générique, représentent souvent le versant le moins progressiste des revendications sociales : représentants des usagers de l'eau connectés aux réseaux (classe moyenne et élevée du centre et banlieues riches), défenseurs des usagers du service électrique (contre les pauvres qui « fraudent » et détériorent le service), leur discours est très souvent porteur d'un souci de distinction, d'un réflexe de repli sur « les bons usages », teinté d'une méfiance assez généralisée envers les opérateurs privés.

Ces acteurs satellitaires qui pourraient constituer des relais mobilisables par les opérateurs pour institutionnaliser leur action de « rattrapage » de certains usagers oubliés, s'avèrent, bien souvent, incarner les détracteurs même de telles ambitions.

*« Je vois d'un très bon œil tous ces projets de l'entreprise d'électricité dans les quartiers pauvres. Concernant les compteurs prépaiement, c'est bien, ces gens là n'ont pas d'éducation, ça va les obliger à payer, on va réussir à leur inculquer l'épargne, enfin, le risque c'est qu'ils volent le matériel. Concernant le projet de limitation de puissance, ils vont bien devoir s'habituer, il faut qu'ils y mettent du leur. Vous savez, je n'ai pas confiance dans ces habitants des bidonvilles. J'ai plus confiance dans ceux des quartiers, là où il y a plus d'Argentins. Moi, je préfère toujours dialoguer et négocier avec mes pairs. Dans les bidonvilles, il n'y a que des Paraguayens et des Boliviens paresseux et voleurs ».*

ACUORA, association de consommateurs (17/03/03)

Hormis des discours extrêmement violents sur la pauvreté et très souvent empreints de discrimination raciale, la vision de l'« égalité de service » ou de l'« accès universel » de certaines autres associations, plus modérées, se décline tout de même hors de la réalité de la pauvreté urbaine et de l'exclusion sociale dans l'agglomération de Buenos Aires.

*« La qualité du service public est un droit qui appartient à l'utilisateur [...] Pour revenir au secteur de l'eau, il y a eu de graves problèmes liés à la pression. A San Fernando, par exemple, l'entreprise a transformé certains quartiers de standard moyen en de véritables quartiers marginaux ! Puisqu'ils ne disposaient que de niveaux très bas de pression à domicile. Les habitations ont donc perdu de la valeur mais le tarif n'a pas diminué pour autant. C'est l'un des services les plus chers et pourtant extrêmement déficient ».*

Défenseur du peuple argentin (26/03/03)

Dans le cadre des projets de gestion dans les quartiers *carenciados*, les opérateurs de services urbains ont donc davantage eu tendance à dialoguer avec les membres des associations de quartiers, des *sociedades de fomento*, etc. qu'avec les représentants « officiels » des usagers

de services publics (qui participent à titre consultatif, au sein de la commission des usagers de l'ETOSS, aux décisions du régulateur d'eau, et qui sont les interlocuteurs officiels représentant les clients auprès de l'entreprise d'électricité).

*« Aujourd'hui, pour définir une baisse des tarifs, les associations de consommateurs proposent d'exclure les populations les plus démunies du paiement des impôts. Pour moi, c'est quelque chose de très grave. Les associations de consommateurs disent que les pauvres ne devraient pas payer la TVA [...] Il est essentiel de payer l'impôt, pour participer à la société, à l'Etat, pour être en droit de réclamer. Si on rejette ces gens là, s'ils ne paient pas d'impôts, c'est encore agrandir le gap et compliquer leur intégration sociale. C'est très grave. Ici les impôts représentent plus d'un tiers de la facture. Il y a une autre injustice, les impôts municipaux sont plus élevés dans la Province que dans la capitale, alors que les plus démunis se trouvent justement en périphérie. Nous sommes en pleine discussion avec les associations de consommateurs en ce moment. Ils ne sont pas franchement là pour défendre les consommateurs mais plutôt à la recherche de pouvoir et de légitimité. Il y en a quelques-uns qui sont terribles. Enfin, j'étais étonné de voir que, finalement, on n'était pas si loin d'eux que ça...Aujourd'hui, ils sont tous ouverts à discuter des réalités et des nouveaux projets de l'entreprise, sauf un, quasi communiste, qui est contre tout. Il y en a plusieurs : Amas de casa, Vaca Narvaja, Sandra Gonzalez. Il y en a un seul qui est proche des pauvres, vers Morón, les autres ne se préoccupent pas franchement des questions d'accès universel au service. Nous n'avons pas les mêmes problèmes que pour l'eau, en ce qui concerne la représentativité des connectés ou des non connectés au réseau, vu que tout le monde a l'électricité. Pour l'eau, les premiers qui devraient avoir le tarif social n'ont pas le service [...] Ce sont des problématiques très différentes ».*

*Edenor, directeur commercial (06/03/03)*

Les logiques sectorielles sous-tendent des modes de représentation des usagers distincts puisque dans le secteur de l'eau, les non connectés, n'étant pas encore des usagers du service en réseau, ne peuvent faire entendre leur voix, en particulier au sein de la commission des usagers de l'ETOSS. Ils n'ont donc pas les moyens de peser dans les décisions. Par contre, l'argument qui prend pour acquis le constat d'une couverture « universelle » du service électrique tend à faire oublier l'existence de l'accord cadre et des nombreux habitants des bidonvilles de l'agglomération qui disposent d'un service collectif non sécurisé, loin, eux aussi, de pouvoir se constituer en représentants des usagers du service électrique et peser dans les décisions sectorielles. Le constat fort concernant les associations de consommateurs dans l'agglomération de Buenos Aires est qu'ils s'érigent en défenseur des principes d'accès universel et équitable au service alors qu'ils ne défendent, dans la pratique, que leurs propres intérêts.

### 1.2.2. Coopération entreprises - universités : faire parler les projets, faire parler des projets ?

L'opérateur d'eau a très vite compris l'enjeu d'une ouverture de ses activités de développement au milieu académique et au milieu de la communication : accueil de chercheurs, d'étudiants, de stagiaires, participation à des séminaires, colloques, échange avec le milieu journalistique, stratégies de publications collectives, etc. Dès les premières étapes de la mise en place de la méthodologie d'intervention sociale, l'équipe *Desarrollo de la comunidad* a convoqué le monde académique dans un double objectif, complémentaire et antinomique à la fois : diffuser la connaissance sur les pratiques à l'œuvre et évaluer les programmes engagés. En témoignent les nombreuses expériences de coopération avec le milieu universitaire (argentin et étranger) : une étude de cas de l'université Austral (IAE) dans le cadre de l'*Escuela de Dirección y Negocios* intitulée : « *Aguas Argentinas : el proyecto de Desarrollo Social* »<sup>603</sup> discuté lors d'un atelier d'une journée avec l'ensemble des participants à l'atelier (une trentaine de chefs d'entreprises argentins) ; de nombreux échanges avec l'équipe de la New School University à New York, USA (stages d'étudiants, colloques, publications en commun, etc.), accueil de chercheurs et d'étudiants de divers horizons (outre le cas de cette recherche doctorale –LATTS-UMLV–, Institut des Hautes Etudes Commerciales de Bruxelles<sup>604</sup>, Cycle Supérieur d'Urbanisme de Sciences-Po Paris<sup>605</sup>, DESS d'Urbanisme et Aménagement de l'IFU<sup>606</sup>, etc.). Plus récemment, l'équipe DC a même demandé à deux équipes universitaires de se charger de l'évaluation des programmes MPG (chapitre 4).

#### Encadré 44 - Projets de coopération avec les universités (février 2004)

##### **Programmes en projet avec deux universités sur l'évaluation du programme DC:**

##### **Avec l'Université de Buenos Aires (UBA) :**

(A. Garay –UBA / instituto del conurbano , Universidad general Sarmiento):

Élaboration d'une étude des impacts sociaux urbains et institutionnels des programmes MPG.

##### **Avec l'Université Di Tela (Belgrano) :**

Etude de thèmes plus économiques et financiers.

<sup>603</sup> FAY, Patricio. « *Aguas Argentinas : el Proyecto de Desarrollo Social* ». Universidad Austral: Buenos Aires. Estudio de caso, Escuela de Dirección y Negocios, 2002, 30 p.

<sup>604</sup> Van WASSENHOVE, Laurent. « Partenariat public-privé et accès aux services d'eau et d'assainissement dans les quartiers pauvres des grandes villes des pays en développement. Etude de cas : la concession de Buenos Aires ». Institut Catholique des Hautes Etudes Commerciales : Bruxelles, 2003, 132 p.

<sup>605</sup> CURET, Gaël, POLINIERE, David. « L'objectif du Millénaire en matière d'eau et d'assainissement est-il réalisable ? ». Sciences-Po Paris, mémoire de DESS Urbanisme, Aménagement et développement local, mars 2003, 74 p.

<sup>606</sup> ZIMMERMANN, Anne. « Renforcer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les quartiers pauvres. Etude de la Région Métropolitaine de Buenos Aires ». IFU : Paris. Mémoire de DESS Urbanisme et Aménagement, juillet 2004, 117 p.

**Idée des études** : impact des MPG sur 6 mois + éléments de débats sur la réplcation possible des expériences.

**Calendrier** : Mars : restitution aux municipalités des principaux résultats ; Juin : colloque, débat.

**Méthodologie** : choix de 8 études de cas par université (certaines en commun) selon critères :

- Variété institutionnelle (relation aux municipalités)
- Type de quartier
- Taille des projets

Source : élaboration par l'auteur d'après le journal de terrain, février 2004

Si les tentatives de rapprochement avec les ONG et avec les autres opérateurs étaient communes aux secteurs de l'eau et de l'électricité, cette stratégie de coopération avec le milieu académique est, au contraire, uniquement caractéristique de l'opérateur d'eau dans un souci de *traçage* des activités (chapitre 7) et d'évaluation des projets à l'œuvre. Malgré une volonté claire de travailler selon un processus d'essai / erreur et de diffusion de l'information, ce type de coopération pose néanmoins des difficultés dans la délimitation des champs de l'observation/analyse/participation : il est, en effet, délicat de définir les frontières entre évaluation et promotion de l'objet d'étude (« les programmes quartiers défavorisés ») et le chercheur, ayant largement accès au terrain du fait du souci de partage et d'ouverture de la part de l'opérateur, se doit de tenir compte du contexte très particulier d'observation participante et d'analyse documentaire dans lequel s'inscrit son analyse : faire parler les projets, faire parler des projets, la limite est parfois ténue.

Alors que la coopération des opérateurs avec les habitants des quartiers et le régulateur (chapitres 4, 5, 6), avec le personnel de l'entreprise (chapitre 7), avec les municipalités (chapitre 8) semblent avoir constitué des atouts déterminants dans l'institutionnalisation des programmes de gestion adaptés aux quartiers défavorisés, les résultats de l'analyse des relations entre entreprises et autres acteurs du champ du développement mènent plutôt à la conclusion que la mise en place des projets s'est plus faite *malgré* les acteurs satellitaires qu'*avec* eux. Si quelques coopérations (ONG, universités, autres entreprises, associations) ont tout de même porté leurs fruits, elles se sont inscrites dans le cadre d'une convergence forte des intérêts de chacun des intervenants. Cette convergence est-elle durable ? L'institutionnalisation des modalités de coopération (contrats tripartites par exemple, conventions avec des universités, etc.) constitue, certes, un moyen de garantir des solutions collectives durables mais elle ne permet pas de fournir les clés des dysfonctionnements des projets de coopération dans le cas d'intérêts divergents entre acteurs (une municipalité voulant éradiquer un bidonville vs un opérateur voulant y étendre les réseaux).

## 2. La consolidation du champ d'intervention : comprendre les ressorts de la coopération

Les développements précédents montrent à quel point les logiques d'acteurs ne peuvent être analysées comme relevant de catégories homogènes. Tout d'abord, « les municipalités » n'ont pas toujours pour objectif de régulariser la situation économique, sociale, urbanistique ou domaniale des quartiers *carenciados* installés dans leur périmètre juridictionnel ; ensuite, « les ONG » sont porteuses de projets très différents voire contradictoires dans leur mission de *soutien* aux quartiers pauvres ; « les associations de quartiers » ou « d'usagers » jouissent d'une légitimité et d'une représentativité extrêmement variables selon les contextes : autant d'éléments qui soulignent la complexité que recouvre la notion générique de *coopération* très souvent prétexte à des discours trop globalisants ou « langue de bois » pour pouvoir incarner un concept véritablement *opérationnalisable*.

Pour autant, il est important de ne pas tomber dans le travers d'une analyse qui s'avèrerait uniquement conjoncturelle ou circonstancielle puisqu'il existe un véritable souci des entreprises à *ouvrir* le champ d'intervention à l'ensemble des acteurs *intéressés* à l'intégration des quartiers pauvres aux réseaux urbains. La notion d'*intérêt* est toutefois à manier avec prudence. Si nous avons montré précédemment que les intérêts divergents entre acteurs avaient souvent mené à l'échec des programmes, il ne faut pas en conclure pour autant que la convergence des intérêts est un phénomène durable ni même « souhaitable » en soi.

### 2.1. Quelle grille de lecture sociologique adopter pour qualifier la coopération ?

Une analyse combinant discours et pratiques à l'œuvre dans les phénomènes de coopération pourrait être de considérer la pertinence de l'identification, par l'entreprise, des partenaires potentiels, des acteurs à mobiliser, non pas en fonction de leur statut ou de leurs actions *attendues* mais en fonction de leur approche du travail, d'analyser la volonté affichée de partenariat (universellement reconnue comme souhaitable dans les discours du développement) comme un moyen de sélectionner ses partenaires afin d'accélérer la convergence des intérêts de chacun par le projet.

Ainsi, la professionnalisation des opérateurs, la reterritorialisation de la régulation, et la mobilisation des acteurs périphériques et satellitaires prendraient une dimension particulière à

la lumière d'une coopération comprise comme *sélective* pensée pour répondre à un mandat d'un nouvel ordre.

Les nombreuses analyses portant sur le partenariat et la coopération en sociologie du travail ou en sciences de gestion s'articulent généralement autour des dynamiques de partenariat entrepreneurial (sous-traitance, coopération inter-entreprises, entreprise en réseau, etc.). Si l'objet de cette recherche ne porte pas sur des articulations aussi *industrielles* que la coopération entre fournisseur de pièces et constructeur automobile, il n'en demeure pas moins que les réflexions des *sociologues de la coopération* peuvent parfaitement nous permettre de rendre intelligible l'émergence d'une nouvelle compétence : la *compétence de coopération* présentée ici. D'une manière ou d'une autre, les opérateurs de services urbains à Buenos Aires ont cherché à « *faire ensemble* » dans l'objectif de « *faire nouveau* ». A cet égard, les mécanismes de partenariats à l'œuvre dans les quartiers défavorisés de l'agglomération de Buenos Aires peuvent être rapprochés des dynamiques plus huilées des *process* industriels observables en usine. En particulier, l'analyse de J-P. Neuville sur le partenariat industriel dans le secteur automobile<sup>607</sup> est particulièrement éclairante quant aux enjeux qui sous-tendent la coopération-décision (choix des partenaires) et la coopération-coordination (définition des dispositifs). Cette étude insiste sur le rôle de la rationalité et de la confiance dans les phénomènes de coopération : les rationalités (nécessairement limitées<sup>608</sup>, que l'auteur sépare en deux catégories : rationalité globale et rationalité locale) et la confiance peuvent elles-mêmes être institutionnelles ou personnelles. Cette analyse du partenariat à deux niveaux (interorganisationnel et interindividuel) permet de comprendre certaines dynamiques à l'œuvre à Buenos Aires qui pourraient échapper à d'autres approches du partenariat (par les coûts ou par les contrats, par exemple). Comment comprendre l'échec de la coopération entre entreprise d'eau et d'électricité en passant sous silence les mauvaises relations interpersonnelles entre les équipes sur le terrain ? Comment comprendre l'échec de l'accord cadre dans le secteur électrique en ignorant les arrangements locaux entre municipalités et entreprises pour détourner un accord dont ils avaient été signataires ? Nous défendons ici la thèse de la nécessaire compréhension de ce double niveau pour déchiffrer les phénomènes de

---

<sup>607</sup> NEUVILLE, Jean-Philippe. « Figures de la confiance et de la rationalité dans le partenariat industriel ». *Revue Française de Gestion*, Juin Juillet 1998, n°119 pp.15-24.

<sup>608</sup> La théorie de la rationalité limitée, proposée par H. Simon remet en cause les principes de l'acteur rationnel tel que proposés en économie classique. Simon insiste sur les asymétries d'information dans les relations entre acteurs et sur la prise de décision non pas optimale dans l'absolu mais optimale au vu des informations mobilisées par les décideurs. Voir : MARCH, James ; SIMON, Herbert. *Les organisations*. Paris : Dunod, 2005, (édition originale: *Organizations*. New York : Wiley, 1958).

coopération (réussie ou non). Ce double niveau constitue un enjeu méthodologique pour resituer les phénomènes dans une analyse longitudinale.

En effet, les analyses en termes de coûts de transaction<sup>609</sup> permettent de saisir de façon pertinente les « systèmes de relations entre partenaires » et les nouveaux types de transactions, modalités contractuelles et formes de la firme qui en découlent, autorisant ainsi une lecture particulière du partenariat, selon une logique d'« efficience économique où les coûts décident », pour reprendre les termes de F. Mariotti<sup>610</sup>, mais elles ne permettent qu'une lecture partielle des phénomènes observés à Buenos Aires. Les « coûts de transaction » ont, en effet, souvent pesé plus que les « coûts de production » dans la démarche des opérateurs, même si le projet d'ensemble n'a jamais véritablement été guidé par une minimisation des coûts engagés. A propos de l'arbitrage entre « structures de gouvernance contractuelle » (ouvrir l'activité au partenariat en l'extériorisant ou non), rappelons à ce titre l'exemple du projet d'eau dans le bidonville La Cava : pour « entrer dans le quartier », l'opérateur a fait appel aux acteurs déjà présents sur le terrain (paroisse, ONG, municipalité). Cette stratégie de « partenariat » relativement risquée par l'opérateur (du fait des divergences possibles d'intérêts entre partenaires) a malgré tout été retenue du fait du coût bien supérieur qu'aurait supposé un travail *en solo*. Il est apparu ensuite que le coût de transaction *ex post* était décidemment trop pesant et les conflits au sein de la structure de gouvernance choisie ont finalement contribué à l'échec du projet. Le coût de transaction propose donc une entrée intéressante mais il ne peut en aucun cas être retenu comme le déterminant principal des phénomènes de coopération.

Indépendamment les approches en termes de coûts (de production ou de transaction), le partenariat peut être analysé comme un mode de « partage de compétences ». C'est ce que nous avons cherché à démontrer, en particulier, dans le cas de la coopération entreprise-municipalité. Une telle approche cherche à analyser les processus de complémentarité dans les actions engagées. Nous l'avons vu, la compétence revêt par ailleurs deux dimensions distinctes mais inextricablement liées : la compétence comme *responsabilité* et la compétence comme *capacité*. L'émergence de partenariats entre acteurs s'explique ainsi par la possibilité de travailler ensemble et de manière complémentaire sur un projet : la municipalité urbanise

---

<sup>609</sup> Proposées par Coase puis prolongées par Williamson. A ce propos, voir : CORIAT, Benjamin ; WEINSTEIN, Olivier. « De Coase à Williamson. Firme et coûts de transaction ». In : *Les nouvelles théories de l'entreprise*. Paris : Le livre de poche, Librairie Générale Française, 1995, 218 p, pp.45-76.

<sup>610</sup> MARIOTTI, Fabien. *Qui gouverne l'entreprise en réseau ?* Paris : Presses de Sciences-Po, avril 2005, 261 p.



un bidonville (elle en a la responsabilité et la capacité financière) et l'entreprise installe le réseau d'eau ou d'électricité. Le partenariat, compris non plus simplement comme calcul efficient de coûts mais comme mobilisation de compétences complémentaires expliquerait ainsi que l'opérateur ait besoin d'une dynamique de coopération pour mener à bien son projet, c'est-à-dire pour répondre au mandat de « Responsabilité Sociale » qui lui incombe.

Cette approche permet de saisir plus en profondeur les *ressorts de l'action* des opérateurs. Toutefois, comment expliquer, avec une telle grille, que la complémentarité des compétences ne mène pas nécessairement à un partenariat ? Comment expliquer les coopérations nombreuses et fructueuses entre *Aguas Argentinas* et la municipalité de San Fernando et les coopérations rares et peu concluantes entre la même entreprise et la municipalité de Morón ?

## 2.2. La dimension éminemment politique des processus de coopération à l'oeuvre

La dimension stratégique et politique de la coopération est donc bien le phénomène pivot des dynamiques à l'œuvre. Cependant, contrairement à F. Mariotti qui interprète la compétence politique comme un moyen d'établir un rapport de force afin de dominer ses partenaires<sup>611</sup>, nous analysons les phénomènes de coopération comme un moyen de valoriser les compétences des partenaires et d'accélérer la poursuite de leurs propres objectifs, davantage en termes de coalitions d'intérêts parallèles et complémentaires plutôt qu'en terme de rapport de force.

Bien que le « savoir faire du réseau » et la « maîtrise des interactions » permette de mettre en place des dispositifs de pilotage, de contrôle et de surveillance, nous ne considérons pas que le savoir-faire relatif à la définition des rôles de chaque partenaire puisse constituer un outil de consolidation pour le *noyau dur* du réseau. A l'inverse, elle représente une opportunité de consolider l'ensemble du système de partenariat. Par exemple, quand l'équipe *Desarrollo de la comunidad* mobilise l'acteur municipal ou le régulateur sectoriel dans le développement de ses projets, elle leur offre la possibilité de renforcer leur pouvoir de régulation ou de décision, elle contribue ainsi à la reterritorialisation de la gouvernance des réseaux sans pour autant

---

<sup>611</sup> Dans ses recherches sur « l'entreprise-réseau », F. Mariotti teste différentes hypothèses pour comprendre le « faire faire ». Au-delà des approches de l'« efficacité économique » (Williamson) et du partage des « compétences », reposant sur l'analyse des activités, il souligne l'importance de l'hypothèse politique dans les phénomènes de coopération industrielle. Pour plus de précisions à ce sujet, voir : MARIOTTI, 2005. *Op. Cit.*

poursuivre un objectif de *domination* de ces acteurs<sup>612</sup>. Au contraire, chacun contribue à remplir un vide laissé par les autorités fédérales, qu'il s'agisse de la gestion dans les quartiers défavorisés, de la participation des autorités locales à la gestion ou de la faiblesse des cadres de régulation, dans une dynamique de coopération consolidée car *conjointe*.

**C'est dans la complémentarité des objectifs recherchés et dans la consolidation des intérêts de chacun des acteurs du champ du développement que se constitue la compétence de coopération de l'opérateur.** Si l'hypothèse politique proposée par F. Mariotti<sup>613</sup> permet d'éclairer la question des motivations à coopérer, l'hypothèse de *compétence de coopération* présentée ici tend à déplacer « le gouvernement du réseau » d'un objectif *per se* de la part des opérateurs vers un moyen de « faire prendre » le partenariat.

---

<sup>612</sup> Ce qui n'implique pas, pour autant, que les décisions de chaque acteur ait le même poids dans la co-production des projets.

<sup>613</sup> MARIOTTI, 2005. *Op.Cit.*

## Conclusion du chapitre 9

Une fois identifiées les lectures sociologiques pertinentes pour comprendre les phénomènes de coopération à l'œuvre chez les opérateurs de services urbains de Buenos Aires (coûts de production, coûts de transaction, complémentarité des compétences, hypothèse politique et complémentarité des intérêts), comment caractériser lesdits phénomènes pour l'analyse ? L'évidence de nos résultats peut se résumer par la grande diversité des déclinaisons de la « coopération » selon les secteurs.

### *Trois secteurs, trois modalités de coopération*

En effet, l'opérateur d'eau fait de la coopération le pivot de son modèle de gestion *participatif* (au sens large) : la qualité de la réponse au mandat de « Responsabilité Sociale », vecteur de l'analyse de la compétence de l'opérateur, passe manifestement par la mobilisation de tous les acteurs du champ susceptibles de contribuer au programme de desserte des quartiers défavorisés (ONG, municipalités, universités, associations, etc.). Sa stratégie de « rassemblement » et la manière que l'opérateur a d'institutionnaliser le partenariat, qui reflètent une volonté de consolider le champ d'intervention pour faire preuve d'une *compétence* particulière, ne vont pas sans faire écho aux phénomènes de partenariat évoqués par les sociologues et les économistes qui s'intéressent aux relations interentreprises. A propos de la mutation des phénomènes de sous-traitance en phénomènes de partenariat, D. Segrestin précise que « la pression de la concurrence ne cessant de monter, les firmes commanditaires ne pouvaient plus se contenter de se fier à leurs fournisseurs les mieux-disants. Peu à peu, elles ont été conduites à se préoccuper de la mise en ordre des réseaux qui s'étaient progressivement constitués autour d'elles, et à assimiler les problèmes de compétitivité de leurs fournisseurs à leurs propres problèmes d'efficience »<sup>614</sup>. Le partenariat entre fournisseur et commanditaire, combinant les avantages de la coordination par le marché (via l'externalisation) et de la coordination hiérarchique (comme dans les entreprises intégrées) se présente donc comme la métaphore industrielle par excellence des phénomènes de coopération et de consolidation du champ d'intervention recherché par l'entreprise d'eau à Buenos Aires. Dans le secteur de l'eau, la construction de la compétence spécifique et la recherche d'une professionnalisation en matière d'ingénierie sociale passent par la

---

<sup>614</sup> SEGRESTIN, Denis. *Sociologie de l'entreprise*. Paris : Armand Collin, Coll. U, 1996, 223 p. (p.78)

coopération : en ce sens, nous avons choisi de qualifier la dynamique à l'œuvre de **coopération compétente**.

En revanche, dans le secteur électrique, s'il est possible d'identifier des phénomènes de coopération, leur origine et leurs modes opératoires s'éloignent radicalement des pratiques observées chez l'opérateur d'eau. La première coopération notoire concernant la gestion du service électrique dans les quartiers défavorisés a été instituée entre les opérateurs et la province de Buenos Aires en 1994 à l'occasion de la signature de l'accord cadre - traduction hypocrite du mandat de « service obligatoire » - largement évoqué précédemment. Cette coopération a davantage pris des allures de petits arrangements entre décideurs plutôt que de modèle réaliste de mise en place d'une quelconque durabilité de l'accès au service et n'a tenu que quelques années le temps que les équilibres financiers du modèle se détériorent et commencent à compromettre sérieusement l'intérêt des parties à poursuivre le partenariat. Nous avons largement évoqué au cours de cette recherche les effets pervers d'un tel arrangement et les pratiques de détournement de l'accord de la part de chaque signataire. L'opérateur, partant du constat que cette coopération n'était plus viable a alors cherché des solutions alternatives pour éviter le poids trop pesant de la pauvreté urbaine dans ses calculs de rentabilité. Mais comment, alors, envisager une gestion durable du service dans des milieux défavorisés sans passer par les autorités locales ? Son action s'est progressivement orientée vers les quartiers défavorisés et l'entreprise a alors entrepris de nouer un dialogue direct avec ses clients en difficulté afin de tester plusieurs modèles de service (prépaiement, service minimum, etc.). Cette coopération, très récente et encore peu développée constitue un changement de cap plutôt qu'un élargissement du spectre du partenariat. En ce sens, nous qualifions la dynamique à l'œuvre dans le secteur électrique de **coopération opportuniste**.

Enfin, dans le secteur des télécommunications, la non gestion du service dans les quartiers défavorisés n'est plus à présenter et il semble même surprenant de constater que quelques projets isolés aient pu voir le jour dans un tel contexte. Sans aller jusqu'à qualifier la coopération d'*accidentelle*, nous avons toutefois choisi d'insister sur le caractère extrêmement circonstanciel et exceptionnel de ce type de partenariat. A cet égard, nous qualifions la dynamique à l'œuvre dans le secteur des télécommunications de **coopération fortuite**.



## Conclusion de la troisième partie

Choisir une approche sociologique pour analyser les éléments structurant la relation entre privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés nous a d'abord menée à ouvrir la « boîte noire » des pratiques gestionnaires des opérateurs pour comprendre les processus de professionnalisation à l'œuvre, puis à analyser scrupuleusement le tissu des coopérations - productives, improductives ou contre-productives - nouées entre les différents acteurs du champ. Nous proposons, pour la conclusion de troisième partie de revenir de manière synthétique sur les principaux résultats des chapitres précédents avant de les mettre en perspective dans la conclusion générale de la thèse. Cette synthèse prendra la forme d'un tableau comparatif des trois secteurs étudiés.

**Tableau 37 – Présentation comparée des principaux résultats de la troisième partie de thèse**

	<b>Eau</b>	<b>Electricité</b>	<b>Télécommunications</b>
Type de service	Service universel	Service obligatoire	Service profitable
Prise en compte des quartiers <i>carenciados</i> ?	oui	oui	non
Définition des quartiers <i>carenciados</i> – cibles.	Tous les quartiers : - bidonvilles - grands ensembles - quartiers précaires	Seulement les quartiers « régularisables » (bidonvilles exclus)	Aucun quartier de type défavorisé.
Recrutement du personnel (Mobilité int.)	Adapté / long terme	Improvisé ou ressources disponibles	—
Formation professionnelle	Professionalisante	Récréative	Limitée aux thématiques sécuritaires (techniciens).
Modèle de gestion proposé par l'agencement	« Modèle de gestion participatif » (MPG) : contractualisé et professionnel.	Modèle provisoire de régularisation massive (gestion violente) puis Modèle adapté <i>en construction</i>	Modèle diffus (dilué) et défensif.
Capitalisation des expériences	Systématique / inhérente au modèle de gestion.	Partielle (gestion courante)	—
Economie de l'offre/ de la demande	Economie de la demande : intégration de l'utilisateur dans la chaîne de service ('dde informée')	Economie de l'offre : définition unilatérale des projets (par l'entreprise).	Nulle, pas de programme spécifique.
Appui de la DG	Faible au début Puis désormais très fort	Faible puis intérêt naissant. (initiative de la dir.com.).	Nul, pas de prise en compte de la question dans pol. de l'entreprise.
Appui de la RH	Nul pour organisation, sélection et évaluation. Appui méthodologique et logistique pour la formation	Nul . Appui (logistique uniquement) pour les formations au personnel commercial.	—

Décentralisation	forte, gestion autonome : sélection du personnel, organisation de l'activité, distribution des budgets, initiative des projets, évaluation des activités.	Plus « marginalisation » que « décentralisation »	—
Création de valeur	Forte : logique d'intégration des quartiers au service.	Faible : existence d'un programme mais violence dans la relation de service	Négative : la négation des quartiers empire la situation.
Recentrage sur métier : <i>Le savoir-tout-faire</i>	Oui, élargissement du mandat à une nouvelle population.	Non, mise en avant uniquement de la logique commerciale.	—
Investissement pour la professionnalisation	Fort, nombreuses actions (formation, capitalisation, méthodologie, contacts, etc.)	Faible (quelques actions ponctuelles, pas de véritable projet de professionnalisation).	Nulle (pas d'action, pas de formation)
Mode de gestion du service dans les quartiers défavorisés.	Gestion participative à la demande informée.	Gestion violente Gestion adaptée <i>possible</i>	Non gestion
Type de coopération	Coopération compétente	Coopération opportuniste	Coopération fortuite.

Source : élaboration par l'auteur.







## Conclusion générale

L'analyse socio-historique des héritages légués aux opérateurs (chapitres 1, 2, 3), la compréhension des discours et des pratiques des entreprises (chapitres 4, 5, 6), et des modèles de gestion qu'elles mettent en œuvre dans les quartiers *carenciados* (chapitre 7) ainsi que l'étude des modes de coopération qu'elles entreprennent avec les autres acteurs du champ du développement (chapitre 8 et 9) nous permettent d'exploiter de manière plus poussée la métaphore organisationnelle proposée par J. Girin<sup>615</sup>. Nous proposons ici une relecture du modèle des « agencements organisationnels » à la lumière des développements précédents.

### *Vers une relecture du modèle de l'agencement organisationnel*

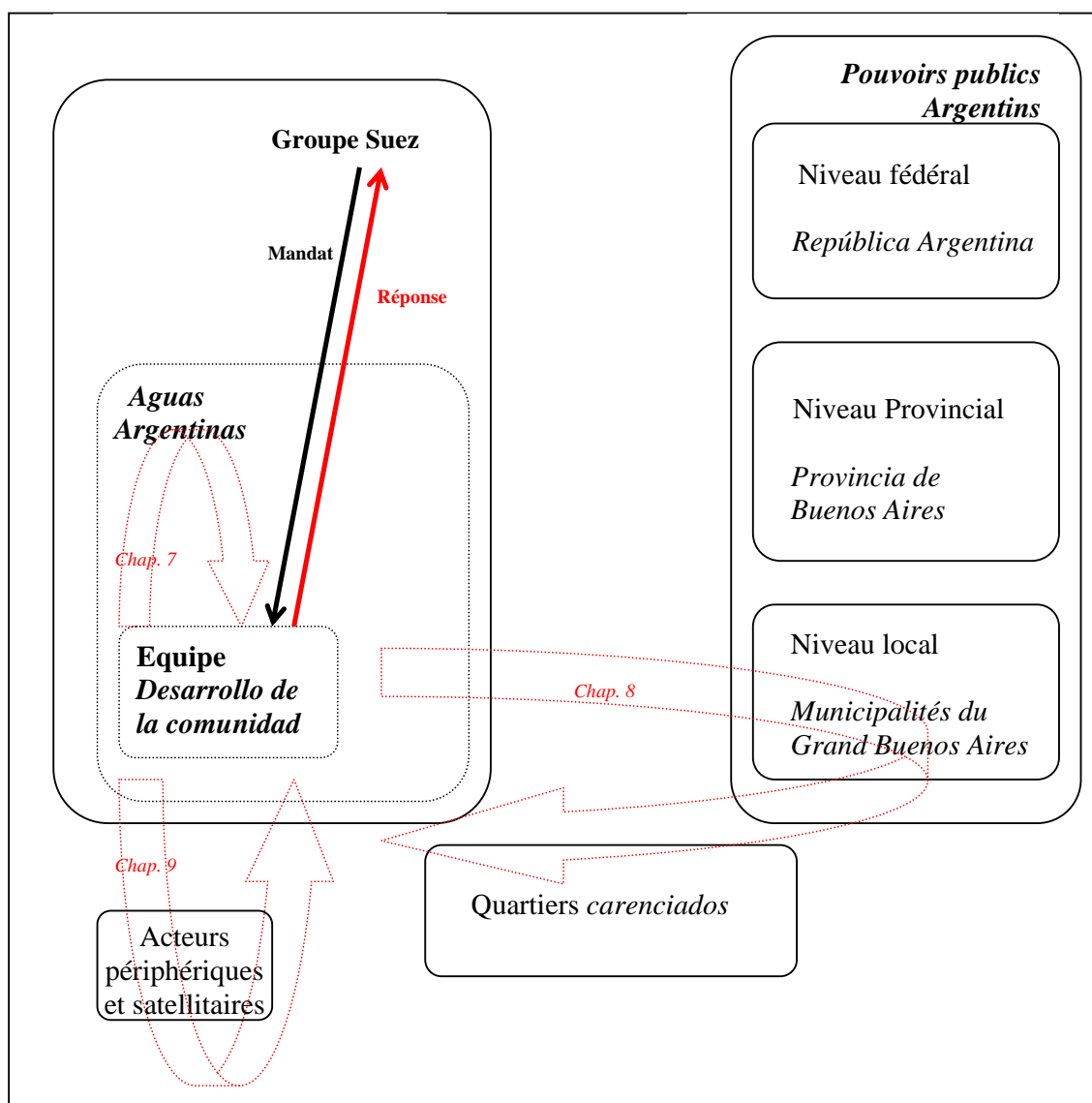
Rappelons toutefois brièvement l'utilisation que nous faisons du modèle dans le cadre de cette recherche. L'idée initiale était de qualifier la *capacité* ou la *compétence* des opérateurs à développer des projets de gestion dans les quartiers *carenciados* de leur territoire de concession. Même si cette *qualité* ou cette *capacité* n'« apparaissait » pas *ex nihilo*, elle était pourtant largement à *définir* et à *construire*. Comment analyser la construction d'une telle compétence dans un environnement complexe où l'autorité concédante ne demande pas explicitement –ni même implicitement– aux opérateurs d'engager une telle gestion alors que les directions parisiennes des groupes, quant à elles, adressent à leurs filiales des mandats prenant la forme de discours sur la Responsabilité Sociale d'Entreprise sans pour autant leur fournir les « clés » pour rendre opérationnels un tel concept? Face à cette difficulté, le modèle des agencements organisationnels, intégrant le mandat (et donc la question de la confiance) et l'essence *composite* des mandataires (et de cette manière l'articulation entre des ressources de natures différentes), nous a semblé pertinent pour évoquer les dynamiques à l'œuvre chez les opérateurs *porteños* de services urbains. **La compétence des opérateurs n'est plus, de ce fait, leur simple capacité à mettre en œuvre ou non de tels programmes dans les quartiers défavorisés mais bien la qualité de leur réponse au mandat compte tenu de la complexité et de la diversité des ressources en présence.** L'analyse des modalités de coopération mises en œuvre par les opérateurs confirme les résultats de l'analyse de leurs modes de professionnalisation.

---

<sup>615</sup> GIRIN, 1995. *Op.Cit.*

Plus précisément, dans le secteur de l'eau, afin de répondre au mandat, l'équipe *Desarrollo de la comunidad* a d'abord exploré les voies de la professionnalisation en matière d'ingénierie sociale *en interne* avant d'organiser la coopération avec les municipalités et la mobilisation des acteurs périphériques et satellitaires. Cette coopération, de plus en plus institutionnalisée<sup>616</sup>, s'est traduite par l'élargissement du spectre des ressources disponibles, et, de ce fait, par l'élargissement de l'agencement *composite*.

**Schéma 15 – La coopération *compétente* : réponse au mandat de RSE dans le secteur de l'eau**



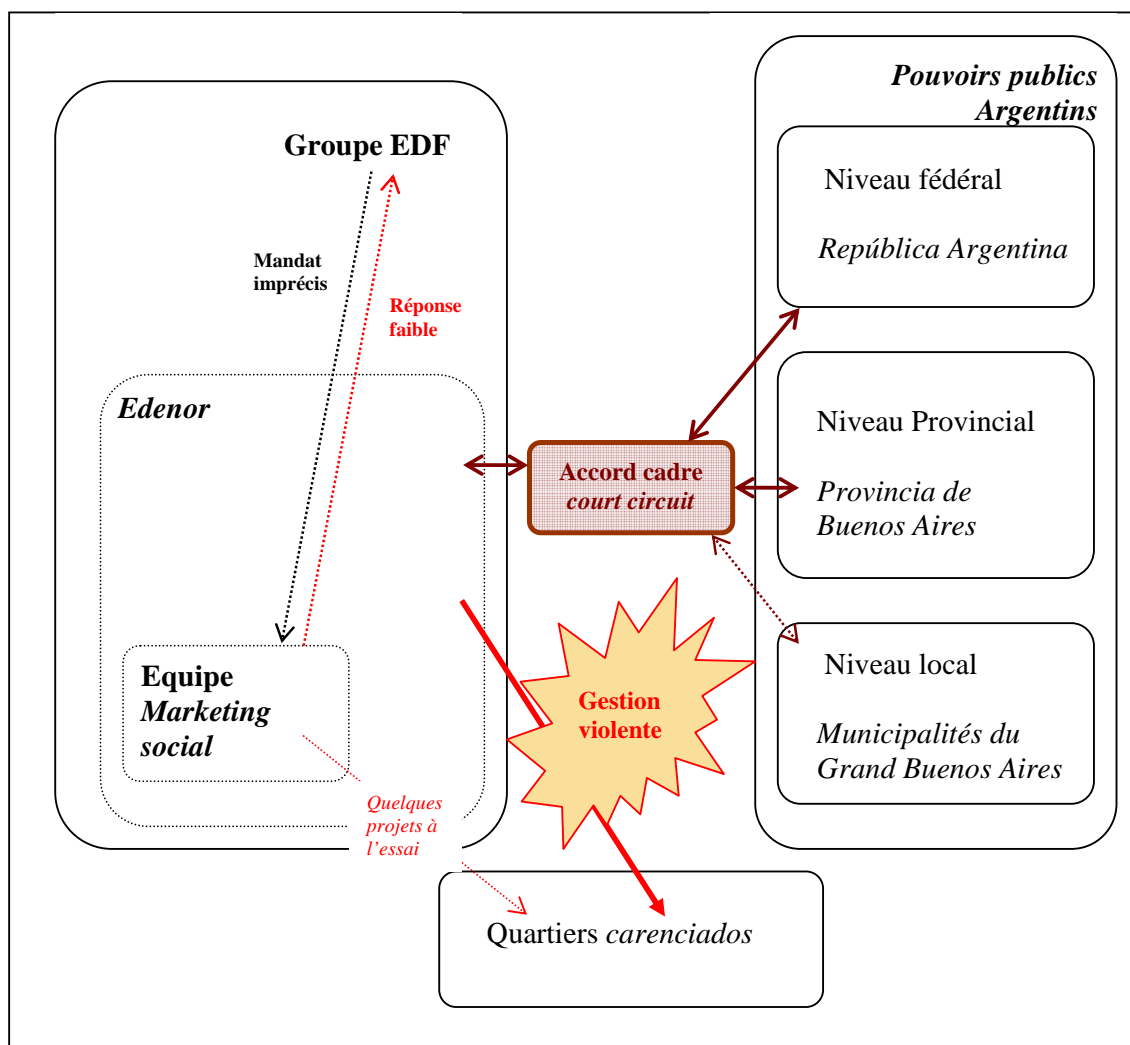
Source : élaboration par l'auteur.

<sup>616</sup> Puisque reposant sur des contrats tripartites (entreprise/municipalité /quartier) validés par le régulateur sectoriel.

La compétence recherchée pour répondre au mandat de Responsabilité Sociale s'est ainsi traduite par une consolidation et une complexification de l'agencement organisationnel avec pour objectif d'asseoir la compétence sur une base plus large et plus solide, comme en atteste le schéma précédent.

Dans le secteur électrique, en revanche, l'entreprise a peiné à s'engager dans une démarche de professionnalisation en matière d'ingénierie sociale *en interne* et n'a produit, à ce titre, que de faibles réponses aux problèmes de gestion posés par le service aux quartiers *carenciados*. Par ailleurs, les phénomènes de *coopération opportuniste* entre autorités publiques et entreprises ont eu tendance à court-circuiter le mandat de Responsabilité Sociale émanant du groupe EDF et à compromettre ainsi la compétence de l'agencement organisationnel.

**Schéma 16 – La coopération opportuniste : réponse au mandat de RSE dans le secteur électrique**



Source : élaboration par l'auteur.

Dans le secteur des télécommunications, l'absence de mandat de Responsabilité Sociale de la part du groupe *France Télécom* et la confusion des discours émanant de l'entreprise ont trouvé comme écho dans l'entreprise l'inexistence de projets de développement. Il n'existe donc aucune forme d'agencement organisationnel identifiable pour analyser une quelconque politique de l'opérateur en matière de desserte des quartiers *carenciados*.

**Tableau 38 – Qualification des agencements organisationnels à l'œuvre**

	Eau	Electricité	Télécommunications
Mode de gestion dans les quartiers <i>carenciados</i>	Gestion participative à la demande informée.	Gestion violente Gestion adaptée <i>possible</i>	Non gestion
Type de coopération	Coopération compétente	Coopération opportuniste	Coopération fortuite.
Qualité de l'agencement organisationnel	Agencement organisationnel élargi	Agencement organisationnel compromis	Absence d'agencement organisationnel

Source : élaboration par l'auteur.

### *La responsabilité sociale, un mandat à partager*

Relire la théorie des agencements organisationnels de Girin à la lumière d'un long travail de terrain et d'une analyse comparative approfondie des services urbains d'eau, d'électricité et de télécommunications de Buenos Aires nous permet de conclure que **c'est dans le partage de la responsabilité sociale - mandat initialement univoque émanant des grands groupes - et donc au moyen d'une coopération entre acteurs du champ - en particulier par la consolidation de leurs relations avec les pouvoirs publics locaux - que les entreprises construisent leur *compétence sociale*, socle s'il en est de la « professionnalisation » en ingénierie sociale des équipes en charge des projets. La compétence de l'agencement organisationnel à l'œuvre - pour répondre au mandat de « responsabilité sociale » - passe donc par l'invitation des acteurs périphériques et des acteurs satellitaires à participer au *faire* du mandataire.**

Elle repose, en définitive, sur la qualité de l'énoncé et la force symbolique du mandat et sur la capacité des acteurs à constituer un agencement organisationnel élargi. Cette compétence sera, au contraire, fortement compromise si le mandat est imprécis ou peu coercitif et/ou si les

équipes en charge d'y répondre agissent de manière isolée. Cette analyse de la coopération offre, par ailleurs, une relecture innovante des phénomènes de re-territorialisation de la régulation des services urbains qui se profile actuellement à Buenos Aires.

La qualité du mandat, tout comme la qualité de la coopération entre acteurs se présentent donc à la fois comme contraintes et comme ressources pour l'agencement organisationnel, les deux processus étant complémentaires et irréductibles l'un à l'autre.

### *Adopter un regard différent sur l'objet de recherche*

Il est dès lors possible de s'interroger – avec prudence – sur les échecs constatés sur le terrain. S'il est impossible de pondérer ou de hiérarchiser les différents éléments déterminant l'échec de l'opérateur de distribution électrique à fournir un service durable et équitable, cette thèse permet néanmoins de mettre en lumière la convergence de facteurs déterminants dans cet échec : une formulation *molle* d'un mandat qui aurait nécessité, au contraire, plus de fermeté ; un agencement organisationnel en clair déficit de ressources et de marges de manœuvre ; des dispositions réglementaires « *court-circuit* » émanant des autorités publiques venant brouiller et affaiblir le mandat de responsabilité sociale émanant d'EDF, etc.

De même, la construction du modèle sociologique constitutif de cette thèse ne vise pas à proposer une projection des résultats opérationnels que l'on pourrait attendre de la construction d'une compétence *sociale* des opérateurs. Au contraire, il cherche à contrer les analyses, que nous jugeons réductrices, qui tendent à limiter l'évaluation de la qualité et de la durabilité des programmes à la simple lecture d'indicateurs de performance technique et commerciale. Il serait, en effet, possible d'inverser la lecture de *l'efficacité sociale* des entreprises telle que présentée ici. On pourrait alors considérer que le choix de *Telecom Argentina* de se positionner comme un fournisseur de technologie avancée et non comme un opérateur de service public contribue à une certaine *efficacité sociale* du secteur des télécommunications, en particulier par le patronage que l'entreprise propose à divers petits entrepreneurs en quête de savoirs et de méthodes sur le marketing, la finance, etc. On pourrait aussi considérer que la politique d'EDF en Argentine a eu un impact social extrêmement efficace. Si l'on s'en tient au paradigme de la desserte universelle en service électrique, l'efficacité sociale de l'activité gestionnaire d'*Edenor* est même particulièrement remarquable puisque 100% de la population de la concession est desservie en électricité. Au contraire,

l'entreprise *Aguas Argentinas*, loin de remplir les objectifs énoncés dans le contrat de concession, pourrait être taxée d'entreprise moins *responsable* ou moins *citoyenne* qu'*Edenor*, ce qui alimenterait le flot des nombreuses contestations qui diabolisent les phénomènes de marchandisation de l'or bleu.

Cependant, si nous nous sommes intéressée, dans cette recherche, au contenu du travail des entreprises et aux processus de professionnalisation, c'est justement dans l'idée de déconstruire le paradigme d'une évaluation de la responsabilité sociale fondée sur un principe d'indicateurs de performance organisationnelle (taux de desserte, par exemple) et pour introduire la notion de qualité de service – qui n'empêche en rien, par ailleurs, l'idée de service adapté ou différencié – pour les habitants des quartiers *carenciados*. Certes, *Telecom Argentina* a fait le choix de favoriser une stratégie technologique menant à l'écémage - par le haut - de ses clients, mais on pourrait questionner le silence des pouvoirs publics et de l'entreprise sur le principe d'un accès minimum des populations défavorisées aux outils modernes de la télécommunication. Certes, *Edenor* dessert 100% des habitants de la concession en électricité mais l'accord cadre contribue à isoler une partie croissante de la population du modèle de service public en leur fournissant un accès collectif non sécurisé et non payant – puisque le paiement est pris en charge par les autorités publiques. Certes, *Aguas Argentinas* n'a pas rempli les objectifs initialement prévus dans le contrat de concession mais elle a parallèlement mis en place une structure professionnelle permettant un déploiement à grande échelle d'une politique gestionnaire adaptée au contexte des quartiers défavorisés.

En ce sens, la durabilité de la desserte en service, apparaît *in fine* comme le révélateur de l'efficacité sociale des solutions apportées d'où la difficulté à en faire aujourd'hui une évaluation, étant donnée la proximité dans le temps des expériences menées. Nous prenons le pari, en énonçant cette thèse, que la professionnalisation, l'inventivité des équipes en charge des projets dans les entreprises et la coopération entre acteurs du champ du développement (autorités locales, associations, ONG, etc.) permet d'éviter, en partie, la bombe à retardement que constitue la crise des services urbains dans les pays du sud.

#### *Regards croisés entre sociologie et aménagement : une thèse trans-disciplinaire*

Cette thèse permet ainsi de sortir du débat idéologique concernant le statut des opérateurs et la légitimité des modèles de gestion adoptés puisqu'elle replace au centre de l'analyse la

professionnalisation des intervenants et la coopération entre les acteurs. En définitive, il s'agit bien de trouver le point d'équilibre que constitue la volonté *conjointe* de l'entreprise et le d'Etat à mobiliser leurs ressources afin de définir des solutions inventives.

Ce résultat nous invite à nous rapprocher des analyses produites dans d'autres domaines, en particulier dans la sphère de l'urbanisme et de l'aménagement.

Dans le cadre d'un programme de recherche collectif<sup>617</sup> en urbanisme, nous avons eu l'occasion de mener une analyse approfondie des impacts que les réseaux d'eau et d'assainissement avaient sur les phénomènes de fragmentation / intégration urbaines dans la région métropolitaine de Buenos Aires<sup>618</sup>. Le principal résultat de cette étude était la tendance à une intégration (ou dé-fragmentation) urbaine sur le territoire de concession d'AASA, sous l'effet de l'effritement progressif du modèle prôné par les institutions internationales au début des années 1990. En d'autres termes, contrairement à ce que pouvaient laisser présager les termes du contrat de concession, la confrontation de l'opérateur d'eau à la réalité du terrain et les processus d'*apprentissage productifs*<sup>619</sup> à l'œuvre dans la concession ont permis de réduire la fragmentation sociale caractéristique de cette agglomération. Plus encore, le contrat de concession - reposant sur un objectif de desserte universelle supposé porter une logique d'intégration urbaine - s'est rapidement montré trop ambitieux dans ses objectifs et c'est paradoxalement la remise en cause, partielle ou totale, de certains de ses principes fondateurs qui a permis *in fine* l'intégration d'usagers qui, sans cela, se seraient joints au rang des « débranchés » de la concession<sup>620</sup>.

En définitive, l'approche méthodologique choisie dans le cadre de cette recherche – l'analyse sociologique du travail des opérateurs – constitue un complément incontournable des

<sup>617</sup> Projet ATIP-CNRS : « Réseaux et fragmentation urbaine : regards croisés Nord-Sud » (2002-2004). Ce projet collectif avait donné lieu, en juin 2005 à l'organisation d'un séminaire international : « Placing Splintering Urbanism : Changing Network Service Provision and Urban Dynamics in Cross-National Perspective », Autun (France), 22-24 juin 2005.

<sup>618</sup> BOTTON, Sarah ; de GOUVELLO, Bernard. « Networks and urban splintering: water and sanitation services in the Buenos Aires metropolitan region ». In: *International workshop: Placing splintering urbanism: Changing Network Service Provision and Urban Dynamics in Cross National Perspective, 22-24 June 2005, Autun (France)*.

<sup>619</sup> De GOUVELLO, 1999. *Op.Cit.*

<sup>620</sup> Ce qui converge avec les résultats de l'analyse de Barraqué sur la situation des pays du sud à l'égard des grands systèmes techniques : « Face à la difficulté de raccorder toute [la] population pauvre mondiale à de bons services publics, des solutions alternatives se développent [...] Trop d'ingénieurs municipaux, plus encore que des entreprises privées, méprisent ces solutions partielles alors qu'il n'existe pas de possibilités financières pour réaliser de suite un réseau complet ». Voir : BARRAQUÉ, 2005. *Op.Cit.*



réflexions menées dans le cadre de l'analyse des politiques publiques ou de l'aménagement du territoire. Nous considérons, certes, à l'instar de Barraqué que « c'est l'absence de politiques de welfare local - et non les groupes privés - qui freine aujourd'hui l'universalisation des services publics dans le Tiers-monde »<sup>621</sup>. Nous défendons cependant l'idée qu'il est nécessaire, pour soutenir un tel argument, de comprendre et d'analyser en profondeur les processus qui sous-tendent les discours et les pratiques des entreprises et, plus généralement, leur rôle dans nos sociétés. Ces processus, encore très peu explorés dans les économies du sud, constituent des enjeux certains pour la recherche dans les champs de la *sociologie du travail* et de la *sociologie de l'entreprise*. Ainsi, dans la perspective d'une recherche dynamique et innovante, cette thèse constitue un véritable plaidoyer pour la mise en dialogue des mondes de la sociologie et du développement.

---

<sup>621</sup> BARRAQUÉ, 2005. *Op.Cit.*





## Bibliographie

*Nous avons estimé qu'il serait plus pertinent pour le lecteur d'organiser la bibliographie selon les grandes thématiques abordées dans cette thèse. La bibliographie sera donc divisée en quatre parties :*

1. *Services urbains d'infrastructure : gestion, privatisation et régulation*
2. *Sociologie et géographie de la pauvreté*
3. *Contexte politico-administratif argentin et crise de 2001*
4. *Responsabilité sociale, professionnalisation, compétence(s) et coopération*

### Services urbains d'infrastructure: gestion, privatisation et régulation

ABDALA, Manuel A.; SPILLER, Pablo T. *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 1999, 245 p.

ABDALA, Manuel A. *Welfare Effects of Buenos Aires' water and sewerage services privatization*. Buenos Aires: Universidad San Andrés; Córdoba: Expectativa: economic consultants, december 1996, 26 p.

ABDALA, Manuel A. « Privatización y cambio en los costos sociales de la inflación: el caso de ENTEL Argentina ». *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre 1992, Vol.32, n°127, pp. 357-380.

ABELES, Martín; FORCINITO, Karina; SCHORR, Martín. « La liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones. Un análisis crítico ». *Realidad Económica*, mayo-junio 1999, n°164, pp.50-77.

ABELES, Martín; FORCINITO, Karina; SCHORR, Martín. « Conformación y consolidación del oligopolio de las telecomunicaciones en la Argentina ». *Realidad Económica*, 1998, n°155, pp.92-136.

ALCAZAR, Lorena; ABDALA, Manuel; SHIRLEY, May M. « The Buenos Aires Water concession ». In: SHIRLEY, Mary M. (Ed.). *Thirsting for efficiency: the Economics and politics of urban Water system reform*. Washington: The World Bank, Pergamon, 2002, pp.65-102.

ARZA, Camila. *El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios*. Buenos Aires: FLACSO, Segunda serie de documentos de informes de investigación, marzo 2002, 46 p.

ASPIAZU, Daniel. « Les privatisations en Argentine : concentration du capital et " capture " des institutions régulatrices ». *Problèmes d'Amérique Latine*. Été 2004, n°53, pp.105-131.

ASPIAZU, Daniel; CATENAZZI, Andrea; FORCINITO, Karina. *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*. Buenos Aires: UNGS, colección Investigación, informe de Investigación n°19, marzo 2004, 175 p.

ASPIAZU, Daniel (coord.). *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, Colección Economía Política Argentina, 2002, 161 p.

ASPIAZU, Daniel. « Les renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados ¿seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio? ». *Realidad Económica*, Mayo-junio 1999, n°164, pp.78-106.

AUYERO, Javier. « Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva ». *Perfiles latinoamericanos*, Junio 2003, n°20, vol. 10, pp.33-52.

AUYERO, Javier. « Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo de clientelismo político ». *Apuntes de Investigación*, 1998, n°2-3, vol. 2, pp.55-83.

BAIMA De BORRI, Marta ; CESILINI, Sandra ; ROFMAN, Alejandro (comp.). *Privatizaciones e Impacto en los sectores populares*. Buenos Aires : Editorial de Belgrano, 2000, 285p.

BARRAQUÉ, Bernard. « Eau (et gaz) à tous les étages : comment les Européens l'ont eue et comment le Tiers monde pourrait l'avoir ? ». In : *Séminaire de l'IDDRI « Accès aux services essentiels dans les PED »*, Paris, 14 janvier 2005.

BARRAQUÉ, Bernard. « Les services publics d'eau et d'assainissement face au développement durable ». *Annales des Ponts et Chaussées*, nouvelle série n°87, août 1998. pp.24-32.

BASUALDO, Eduardo; ASPIAZU, Daniel (dir.). *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadoras*. Buenos Aires: Área de economía y Tecnología de la FLACSO, IDEP, abril 2002, 80 p.

BATTISTINI, Osvaldo R. « Transformaciones culturales y cambios en el régimen de acumulación en Argentina (1975-2003) ». In: BOYER, Robert ; NEFFA, Julio. *La economía argentina y su crisis. Un análisis desde la teoría de la regulación*. Buenos Aires: Miño y Dávila. 2004, 761 p.

BAUBY, Pierre. *Le service public*. Paris : Flammarion, collection: Dominos, 1997, 127p.

BAYLIS, Kate; HALL, David. *Can risk really be transferred to private sector? A review of experiences with utility privatisation*. London: University of Greenwich, Public Services International Research Unit, November 2002, 10p.

BODARD, Thierry. « De la red al bombeador: la alternativa para el agua potable ». In : DUPUY, Gabriel (dir.). *Las redes de servicios urbanos de Buenos Aires, problemas y alternativas*. Caen : Paradigme, 1992, 256 p, pp.17-65.

BONDOROVSKY, Diego; PETRECOLLA, Diego. *Concesiones de agua y saneamiento en Argentina: impacto en los sectores pobres*. Buenos Aires: Centro de estudios económicos de la regulación, UAE. Texto en discusión n°32, Julio 2001, 50p.

BOSCH, Ernesto; NAVARRO de GIMBATTI, Ana; GIOVAGNOLI, Paula. « Eficiencia técnica y asignativa en la distribución de energía eléctrica –El caso de EPE SF ». Rosario: AAEP, 1999, 24p.

BOTTON, Sarah ; de GOUVELLO, Bernard. « Réseaux et fragmentation urbaine : les services d'eau et d'assainissement dans la région métropolitaine de Buenos Aires ». *Document des auteurs*. Projet de recherche (ATIP – CNRS) « Réseaux et fragmentation urbaine : regards croisés Nord - Sud », Mai 2005, 23p.

BOTTON, Sarah. « Les débranchés des réseaux urbains d'eau et d'électricité à Buenos Aires: opportunité commerciale ou risque pour les opérateurs? ». *Flux*, avril-septembre 2004, n°56/57, pp.27-43.

BOTTON, Sarah; BRAILOWSKY, Alexandre; MATTHIEUSSENT, Sarah. « The real obstacles to universal access to drinking water in developing countries. Thoughts stemming from how poor neighbourhood populations living in Port-au-Prince (Haiti) and Buenos Aires (Argentina) experience access to drinking water ». In: SOHAIL, Mohammed (Ed.). *Public Private Partnerships and Poor - The real obstacles to universal access to drinking water in developing countries*. Loughborough: Loughborough University, WEDC, 2005, 36p.

BRAILOWSKY, Alexandre. *Intermédiation sociale et construction institutionnelle: démarche du programme d'approvisionnement en eau des quartiers populaires de Port-au-Prince*. Paris : GRET, document de travail n°15, 2000, 40p.

BUDDS, Jessica; McGRANAHAN, Gordon. « Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America ». *Environment and Urbanization*, october 2003, Vol.15, n°2, pp.87-113.

CAMPOS, Diego. [SVAMPA, Maristella. « Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados ». Buenos Aires: Biblos, 2001]. *EURE*, Santiago, diciembre 2003, vol.29, n°88, pp.181-184.

CATENAZZI, Andrea; DA REPRESENTACAO, Natalia. *La disputa local al respecto del sentido de la universalidad que orienta las prácticas de la posprivatización de los servicios urbanos*. Buenos Aires: UNGS, 2000, 25 p.

CICERO, Nidia K. « El derecho a acceder a un servicio público: los planes de expansión de los servicios de agua potable y desagües cloacales ». *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 1998, n°197.

COHEN, Michael; GUTMAN, Margarita. *¿Argentina en copalso? América debate*. Buenos Aires: IIED-AL, agosto 2002, 210 p.

COING, Henri. « Regulación de los servicios urbanos y mestizaje de los modelos nacionales ¿permite la experiencia latinoamericana esclarecer el debate europeo? ». *Urbana*, 1997, n°21, pp.11-25.

COING, Henri; De LARA, Philippe; MONTAÑO, Iraïda. *Privatisation et régulation des services urbains. Une étude comparative*. Noisy le Grand: LATTs – ENPC, juin 1989, 274p.

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (CMED). *Notre avenir à tous*. Montréal : Éditions du Fleuve / Les publications du Québec, 1988, 434 p.

CONNORS, Genevieve. « When utilities « muddle through »: pro-poor governance in Bangalore's public water sector ». *Environment and Urbanization*, avril 2005, vol.17, n°1, pp.201-218.

Energy Information Administration. *Electricity Reform Abroad and US Investment*. Washington: E.I.A., US department of Energy, sept.1997, 111 p.

ENNIS, Huberto; PINTO, Santiago. « Privatization and Income Distribution in Argentina ». In: BID. *The effects of Privatization on income Distribution in Latin America*. Washington : BID, november 2002, 87 p.

ESTACHE, Antonio; GOMEZ-LOBO, Andrés; LEIPZIGER, Danny. « Utilities Privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America ». *World Development*, July 2001, vol.29, Issue 7, pp.1179-1198.

FARINETTI, Marina. « Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan ». *Apuntes de Investigación*, 1998, n°2-3, vol. 2, pp. 84-103.

FAUDRY, Daniel. « La concession des services de l'eau et de l'assainissement de Buenos Aires ». In : LORRAIN, Dominique (dir). *Retour d'expériences (six cas de gestion déléguée à l'étranger)*, Paris : Fondation des villes, mai 1999, pp.1-14.

FAUDRY, Daniel. « La concession des services de l'eau potable et de l'assainissement de Buenos Aires ». In : LORRAIN, Dominique (dir). *Gestions urbaines de l'eau*. Paris : Economica, 1995, 263 p, pp.117-133.

FERNÁNDEZ, Arturo A. ; BISIO, Raúl H. *Política y relaciones laborales en la transición democrática argentina*. Buenos Aires : Lumen / Humanitas, oct. 1999, 307 p.

FERNÁNDEZ MALDONADO, Ana María. *ICT-related transformations in latin american metropolises*. Delft (Netherlands): Delft university Press, december 2004, 316 p.

GALIANI, Sebastian; GERTLER, Paul; SCHARGRODSKY, Ernesto. *Water for life: the impact of the privatization of water services on child mortality*. Stanford University: Center for Research on Economic Development and Policy Reform, working paper n°154, August 2002, 45 p.

De GOUVELLO, Bernard. *Les services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. La mondialisation des "modèles" à l'épreuve du territoire*. Paris : L'harmattan, Collection "Villes et Entreprises", 2001, 240 p.

De GOUVELLO, Bernard. « La réorganisation des services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. Dynamique de 're-territorialisation' et processus d' 'apprentissage productif' ». *Flux*, avril-septembre 2001, n°44/45, pp. 36-45.

De GOUVELLO, Bernard. *La recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. Lecture au travers du phénomène coopératif*. Thèse de Doctorat en Urbanisme, ENPC, 1999, 471 p.

De GOUVELLO, Bernard. *Crise du téléphone et vie quotidienne : le cas de Buenos Aires*. Document de travail, LATTS- ENPC, décembre 1990, 65p.

GUIGO Denis « La crisis eléctrica en el Gran Buenos Aires : SEGBA y los « colgados » ». In: DUPUY Gabriel (dir.). *Las redes de servicios urbanos de Buenos Aires, problemas y alternativas*. Caen : Paradigme, 1992, 256 p, pp.187-215.

GUIGO, Denis. « 'Leeches' in the electrical network : the crisis in the Buenos Aires suburbs ». *Flux*, Spring 1990, n°1, pp. 57-76.

GUTMAN, Alberto; COHEN, Michael. « Social Responsibility and the Sustainability of Privatization ». In : *Meeting of the Observatoire Social International (OSI), Marrakech, Morocco, June 2002*.

HALL, David; LOBINA, Emanuele. « Water privatization in Latin America, 2002 ». In : *PSI America's Water Conference, San José, Costa Rica, July 2002*.

HARDOY, Ana; HARDOY, Jorgelina; PANDIELLA, Gustavo; URQUIZA, Gastón. « Governance for water and sanitation services in low-income settlements: experiences with partnership-based management in Buenos Aires ». *Environment and Urbanization*, april 2005, Vol.17, n°1, pp.183-199.

HARDOY, Ana; SCHUSTERMAN, Ricardo. « New models for the privatization of water and sanitation for the urban poor ». *Environment and Urbanization*, october 2000, Vol.12, n°2, pp.63-75.

HARDOY, Ana; HARDOY, Jorge; SCHUSTERMAN, Ricardo. « Building community organization: the history of a squatter settlement and its own organizations in Buenos Aires ». *Environment and Urbanization*, october 1991, Vol.3, n°2, pp.104-120.

HASELIP, James; DYNER, Isaac; CHERNI, Judith. « Electricity reform in Argentina: assessing the impact for the poor in Buenos Aires ». *Utilities Policy*, 2005, n°13, pp.1-14.

HERRERA, Alejandra. « La privatización de la telefonía Argentina ». *Revista de la CEPAL*, agosto 1992, n° 47, pp.163-175.

IDELOVITCH, Emanuel. « La transición de servicio público a operación privada. El caso de Buenos Aires ». In: MARIN BERNAL, Rodrigo. *Economía del agua y sector privado*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, enero 1996, 208 p., pp. 141-183.

Infrastructure Development Finance Company Ltd (IDFC). *Power sector reform in Argentina: a summary description*. November 1998, 8 p.



International Consortium of Investigative Journalists. *The Aguas tango: Cashing in on Buenos Aires' water privatization*. February 2003, Mimeo, 14 p.

JAGLIN, Sylvie. « Service d'eau et construction métropolitaine au Cap (Afrique du Sud) : les difficultés de l'intégration urbaine ». *Revue française d'administration publique*, 2003, n°107, pp.433-446.

JAGLIN, Sylvie. « The right to water versus cost recovery : participation, urban water supply and the poor in Sub-Saharan Africa ». *Environment and Urbanization*, avril 2002, Vol.14, n°1, pp.231-246.

JAGLIN, Sylvie. « Villes disloquées ? Ségrégations et fragmentation urbaine en Afrique australe ». *Annales de géographie*, n°619, mai-juin 2001, pp.243-265.

JAGLIN, Sylvie. « L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté ». *Revue Tiers-Monde*, avril-juin 2001, T. XLII, n°166 ; pp.275-303.

JAGLIN, Sylvie. « Privatisation(s) et universalisation des services d'eau en Afrique subsaharienne ». *Villes en parallèle*, 2001, n°32-33-34, pp.276-283.

JAGLIN, Sylvie. « Services urbains et cohésion sociale en Afrique australe (afrique du sud, Namibie, Zambie) : une laborieuse ingénierie ». *Flux*, janvier-juin 1998, n°31/32, pp.69-82.

JAUREGUI, Jorge Mario. « Villa 31 - Retiro, Buenos Aires, un lugar que merece atención: de la exclusión a la integración », 2003, accessible en <http://www.jauregui.arq.br/villa31.html>

JEANNOT, Gilles. *Les usagers du service public*. Paris : Presses Universitaires de France, Juillet 1998, 128 p.

KULLOCK, David; CATENAZZI, Andrea; PIERRO, Nilda R. « La privatización de los servicios de saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires ». *Cahiers du LaSUR*, avril 2002, n° 1, pp.25-64.

LATOUR, Bruno. *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*. Paris : La découverte, 1999, 383 p.

LEE, Chong Lim. « Barrio Ejército de los Andes (Tres de Febrero). Developing Communities and a Sense of Citizenship within the Framework of Service Expansion ». In : COHEN, Michael; BRAILOWSKY, Alexandre; CHENOT-CAMUS, Barbara (Eds.). *Citizenship and governability: the unexpected challenges of the Water and Sanitation Concession in Buenos Aires*. Buenos Aires: Aguas Argentinas; New York: New School University, 2004, 71 p, pp.41-51.

Le GALES, Patrick. « Regulation, gouvernance et territoire ». In: JOBERT, Bruno ; COMMAILLE, Jacques (dir.). *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1999, 380 p, pp.203-240

LIMA, Melisa. « Barrio Esperanza (San Fernando), land regularization and service expansion ». In: COHEN, Michael; BRAILOWSKY, Alexandre; CHENOT-CAMUS, Barbara (Eds.).

*Citizenship and governability: the unexpected challenges of the Water and Sanitation Concession in Buenos Aires*. Aires: Aguas Argentinas; New York: New School University, 2004, 71 p, pp.33-40

LOFTUS, Alexander; Mc DONALD, David. « Of liquid dreams: a political ecology of water privatization in Buenos Aires ». *Environment and Urbanization*, October 2001, vol.13, n°2, pp.179-199.

LOPEZ, Andrea; FELDER, Ruth. *Participation des usagers dans le contrôle des services publics privatisés en Argentine*. Buenos Aires : INAP, document des auteurs, 2001, 16 p.

LOPEZ, Andrea. *El Ente tripartito de Obras y Servicios Sanitarios –ETOSS- Condiciones Institucionales para la Implementación del Programa “Carta Compromiso con el Ciudadano”*. Buenos Aires: INAP, Dirección de Estudios e Información, octubre 2001, 43 p.

LOPEZ, Andrea. *Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable*. Buenos Aires: INAP, Dirección de Estudios e Información, abril 2001, 76 p.

LOPEZ, Andrea. « Regulación y control del servicio de agua potable ». In: BARRIONUEVO, Arthur; LAHERA, Eugenio (Ed.) *Qué hay de nuevo en las regulaciones ? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*. Buenos Aires: CALD, Eudeba, 1998, pp.379-406.

LOPEZ-RAGGI, Jorge. *Informe referido al plan de Emergencia presentado por AASA*. Buenos Aires: Área Agua y Saneamiento, Comisión de renegociación de contratos de Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Economía, 20 de mayo 2002, 23 p.

LORRAIN, Dominique. « Capitalismes urbains : des modèles européens en compétition ». In : Association Recherche et Régulation (Eds). *L'année de la régulation. Economie, institutions, pouvoirs n°6*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2002, pp.193-239.

LORRAIN, Dominique. « Administrer, gouverner, réguler ». *Les Annales de la recherche urbaine*, 1998, n°80-81, pp.85-92.

LORRAIN, Dominique. « Le modèle français de services urbains ». *Economie et humanisme*, mars-avril 1990, n°312, pp.39-58.

LOZADA ISLAS Fernando. *Le métropolitain de Buenos Aires*. Mémoire de DEA Transport, ENPC, 1986, 117 p.

MARGHERITIS, Ana. *Ajuste y Reforma en Argentina (1989-1995): La economía política de las privatizaciones*. Buenos Aires: Grupo Editores Latinoamericano, 1999, 358 p.

MAZZUCCHELLI, Sergio; RODRIGUEZ PARDINA, Martín; GONZALEZ TOSSI, Marita. *Participación del Sector Privado en Agua Potable y Saneamiento en Buenos Aires, equilibrando los Objetivos Económicos, Ambientales y Sociales*. Buenos Aires: IIED-AL / UADE, Julio 1999, 65 p.

MÉNARD, Claude. « Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle ». *Revue Tiers Monde*, avril-juin 2001, t.XLII, n°166, pp.259-274.

MENEM, Carlos ; DROMI, Roberto. *Reforma del Estado y transformación nacional*. Buenos Aires : Ediciones Ciencias de la Administración, 1990, 264 p.

MEUBLAT, Guy. « La rénovation des politiques de l'eau dans les pays du sud ». *Revue Tiers Monde*, avril-juin 2001, t.XLII, n°166, pp.249-257.

De MICHELE, Roberto. *Corporate Governance: an introduction to the Argentine Case*. Document de l'auteur, 2000, 61 p.

MILBERG, Josh; GONZALEZ CARRETTO, Esteban. *Competition at the door: Telefónica de Argentina and Telecom Argentina*. BBV Securities, Report. Buenos Aires, August 1999, 36 p.

MURAWSKY, Mireille ; HAUSWALD, Roland. « Médiation sociale à l'heure du service privatisé : le programme Riachuelo à Buenos Aires ». In : SCHNEIDER-MADANES, Graciela ; De GOUVELLO, Bernard. *Eaux et Réseaux, les défis de la mondialisation*. Paris : IHEAL, 2003, 346 p, pp.199-206.

NEFFA, Julio César (coord.). *Telegestión: su impacto en la salud de los trabajadores*. Buenos Aires : FOEESITRA, coll: Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE, 2001, 210 p.

OFFNER, Jean-Marc. « La « dérégulation territoriale ». Les pouvoirs locaux au risque des réseaux techniques ». Version française de l'article publié en anglais dans : *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 24 – 1, 2000, pp.165-182.

OFFNER, Jean-Marc. « Gouvernance mode d'emploi ». *Pouvoirs locaux*, septembre 1999, n°42, pp.58-61.

OSZLAK, Oscar; FELDER, Ruth; FORCINITO, Karina. *La capacidad regulatoria del Estado Argentino*. Buenos Aires: Área de Investigación de Privatización y Regulación de Servicios Públicos de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, abril 2000, 76 p.

PFLIEGER, Géraldine. *Consommateur, client, citoyen : l'usager dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Le cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France*. Thèse de doctorat en Urbanisme, ENPC, 2003, 538 p.

PIREZ, Pedro. « La regularización de los usuarios clandestinos en la distribución eléctrica en el Área metropolitana de Buenos Aires ». *Realidad Económica*, mayo-junio 2002, n°188, pp.76-101.

PIREZ, Pedro. « Relaciones de poder y modelos de gestión: la energía eléctrica en la ciudad de Buenos Aires, 1900-1960. ». *Desarrollo Económico*, abril-junio 2000, Vol.40, n°157, pp.97-120.

PIREZ, Pedro. « Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires ». *EURE*, diciembre 1999, n° 76 , Vol.25, pp.125-139.

PIREZ, Pedro; GITELMAN, Natalia; BONNAFÉ, Juliette. « Consecuencias políticas de la privatización de los servicios urbanos en la ciudad de Buenos Aires ». *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre 1999, n°4, pp.23-42.

PLANCQ-TOURNADRE, Marie. « Services d'eau et d'électricité au Cap, ou comment la sortie de l'Apartheid fabrique des débranchés ». *Flux*, avril-septembre 2004, n°56/57, pp.13-26.

RABINOVICH, Gerardo; FERRO, Hector. « Balance para el Sector Energético de la Crisis Económica en la Argentina ». In: *Coloquio Internacional de la red MONDER, Globalización-Energía y Medio Ambiente, Ciudad de Buenos Aires, 23-26 noviembre 2003*.

RANNINGER, Hazel. « A key role for service limiters in the social policy for low-income customers at EDF ». In: 6th Domestic Use of Electrical Energy Conference, Cape Town (South Africa), April 1999.

REICH, Robert. *L'économie mondialisée*. Paris : Dunod, 1993, 336p.

REY, Osvaldo. *El saneamiento en el Area Metropolitana. Período 1993-2000 "los primeros 7 años de Aguas Argentinas"*. Buenos Aires: Aguas Argentinas, agosto 2001, 137 p.

REY, Osvaldo. *El saneamiento en el Area Metropolitana desde el verreinato a 1993*. Buenos Aires: Aguas Argentinas, noviembre 2000, 147 p.

ROSENTHAL, Anton. « Urban networks, global processes and the construction of public life in nineteenth-century Buenos Aires ». Review essay in *Journal of urban history*, september 2003, vol.29, n°6, pp.760-766.

SÁNCHEZ, Silvia. « Tarifa Social en servicios públicos privatizados. Su aplicación en el servicio de electricidad en la Provincia de Buenos Aires, y en el servicio de saneamiento en la Región Metropolitana de Buenos Aires ». In: *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración, Ciudad de Córdoba, 27-29 noviembre 2003*.

SCHNEIDER-MADANES, Graciela. « Conflicts and the Rise of Users' Participation in the Buenos Aires Water Supply concession, 1993-2003 ». In: COUTARD, Olivier; HANLEY, Richard E., ZIMMERMAN, Rae. *Sustaining urban networks. The social diffusion of large technical systems*. London-New-York: Routledge, 2005, 239 p, pp.151-171.

SCHNEIER-MADANES, Graciela. « Conflits de l'eau à Buenos Aires : les enjeux urbains ». In : SCHNEIDER-MADANES, Graciela ; De GOUVELLO, Bernard. *Eaux et Réseaux, les défis de la mondialisation*. Paris: IHEAL, 2003, 346 p, pp.183-198.

SCHNEIER-MADANES, Graciela. « From Well to Network : Water Supply and Sewerage in Buenos Aires (1993-2000) ». *Journal of urban technology*, december 2001, vol.8, n°3, pp.45-63.

SCHNEIER-MADANES, Graciela ; De GOUVELLO, Bernard. *Eaux et Réseaux, les défis de la mondialisation*. Paris: IHEAL, 2003, 346 p.

SCHNEIER-MADANES, Graciela. « La construction des catégories du service public dans un pays émergent : les conflits de la concession de l'eau à Buenos Aires ». *Flux*, avril-septembre 2001, n°44/45, pp.46-64.

SCHUSTERMAN, Ricardo; HARDOY, Ana. « Reconstructing social capital in a poor settlement: the integral Improvement Programme in Barrio San Jorge ». *Environment and Urbanization*, avril 1997, Vol.9, n°1, pp.91-119.

SENEN GONZALEZ, Cecilia; WALTER, Jorge. *La privatización de las telecomunicaciones en América Latina. Empresas y sindicatos ante los desafíos de la reestructuración*. Buenos Aires: Ed. Eudeba, 1998, 341 p.

STIGLITZ, Joseph E. *La grande désillusion*. Paris: Fayard, septembre 2003, 324 p.

SVAMPA, Maristella. *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos, 2001, 282 p.

THWAITES REY, Mabel; LOPEZ, Andrea. *Fuera de control. La regulación residual de los servicios privatizados*. Buenos Aires: Temas, Julio 2003, 158 p.

TOMADA, Carlos A.; SENEN GONZALEZ, Cecilia. « Relaciones laborales y sindicatos en empresas privatizadas en Argentina (1990-1997) ». *FACES*, diciembre 1998, año 1, n°2, pp.121-154.

UICN/PNUE/WWF. *Sauver la planète. Stratégie pour l'avenir de la vie*. Suisse: Gland, 1991, 250 p.

URBIZTONDO, Santiago. *Institutional design and Regulatory stability in Argentina: what makes the Telecom. Sector so different?* La Jolla: Institute of the Americas, March 2002, 28 p.

URBIZTONDO, Santiago; ARTANA Daniel; NAVAJAS, Fernando. « La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos ». *Desarrollo Económico*, Otoño 1998, Vol. 38, pp.7-40.

VARELA, Fernando J. *Buenos Aires: l'eau, la ville, l'urbanisme*. Buenos Aires: AASA, décembre 1995, 23 p.

WMO. *International Conference on Water and the Environment: Development Issues for the 21st century: the Dublin statement and report of the Conference*. World Meteorological Organization, Geneva, January 1992.

XU, Zhenhui; BIRCH, Melissa H. « The Economic Performance of State-owned Enterprises in Argentina, an Empirical Assessment ». *Review of Industrial Organization*, 1999, n°14, pp.355-375.

ZERAH, Marie-Hélène; GRAHAM-HARRISON, Kathleen. *Case study: The Buenos Aires concession: the private sector serving the poor*. World bank: Water and sanitation Program, January 2001, 10p.

---

**Sociologie et géographie de la pauvreté**

ALTIMIR, Oscar; BECCARIA, Luis. *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*. Buenos Aires : Instituto de Ciencias de la Universidad de General Sarmiento, colección Investigación, serie Informes de Investigación n°4, 1997, 92 p.

ARONSKIND, Ricardo. *¿Más cerca o más lejos del desarrollo ? Transformaciones económicas en los '90*. Buenos Aires : Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, diciembre 2001, 120 p.

ALTIMIR, Oscar; BECCARIA, Luis. *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*. Buenos Aires: Instituto de Ciencias de la Universidad de General Sarmiento, colección Investigación, serie Informes de Investigación n°4, 1997, 92 p.

AUYERO, Javier. « Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva ». *Perfiles latinoamericanos*, Junio 2003, n°20, vol. 10, pp. 33-52.

AUYERO, Javier. « Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo de clientelismo político ». *Apuntes de Investigación*, 1998, n°2-3, vol. 2, pp. 55-83.

AZUELA de la CUEVA, Antonio. « Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina ». *Revista Mexicana de Sociología*, 1993, vol.3, pp.133-168.

BECCARIA, Luis. *Enfoques para la medición de la pobreza*. Buenos Aires: CIDES, Documento de trabajo, enero 1994, 30 p.

BOYER, Robert; SAILLARD, Yves. *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. Paris : La Découverte, Collection Recherches, 1995, 568 p.

BROUILLET, Anne-Sophie. « Les stratégies internationales de lutte contre la pauvreté : l'apport d'une analyse en termes de « capacités » ». *Compte rendu de séminaire de recherche, Politique Africaine, réseau Impact*, Mars 2004, 10p.

CLICHEVSKY, Nora ; PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France ; SCHNEIER, Graciela. *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno*. Buenos Aires : CEUR, Octubre 1990, 181 p.

CRAVINO, María Cristina. « La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Area Metropolitana de Buenos Aires ». In: *Land Tenure issues in Latin America, SLAS 2001 Conference, Birmingham, April 6-8 2001*.

CRAVINO, María Cristina. « Los asentamientos del gran Buenos Aires. Reinvidicaciones y contradicciones ». In NEUFELD, María Rosa (comp.). *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), 1998, pp.261-284.

CRAVINO, María Cristina. «'Es un trabajo hormiga'. La reivindicación de la tierra y la autoconstrucción en los asentamientos del Gran Buenos Aires. Estudio comparado de casos ». *Revista Paraguaya de Sociología*, septiembre-diciembre 1997, año 34, n°100, pp.233-259.

CRAVINO, María Cristina. « Ocupación de tierras y regularización dominial en el Gran Buenos Aires ». *Revista Pública en Antropología y Ciencias Sociales*, diciembre 1996, n°6.

CUENYA, Beatriz; PASTRANA, Ernesto; YUJNOVSKY, Oscar. *De la villa miseria al barrio autoconstruido : cuatro experiencias organizadas de producción del hábitat popular*. Buenos Aires : Ediciones CEUR, diciembre 1984, 264 p.

Del CARMEN TAMARGO, María. *Del capital social al subsidio a la demanda : las orientaciones de la política social en la Argentina entre los 90 y 2000*. Buenos Aires, Mimeo, 2002, 15 p.

DUNOWICZ, Renée (coord.). *90 años de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Programa de Mantenimiento Habitacional, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, 2000, 208 p.

FARA, Luis. « Las luchas reivindicativas urbanas en un contexto autoritario. Los asentamientos de Francisco Solano ». In JELIN, Elizabeth (dir.). *Los nuevos movimientos sociales*, Tomo 2. Buenos Aires : CEAL, 1989, pp. 184-185.

FARINETTI, Marina. « Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan ». *Apuntes de Investigación*, 1998, n°2-3, vol. 2, pp. 84-103.

GRAHAM, Stephen; MARVIN, Simon. *Splintering Urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. London (UK): Routledge, 2001, 479 p.

INDEC. *Incidencia de la pobreza y de la indigencia en el Gran Buenos Aires*. Información de prensa, 27 de diciembre 2002.

INDEC. *Censo 2001*. Accesible sur: [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)

INDEC. *Encuesta Permanente de Hogares*, 1997.

IZAGUIRRE, Inés; ARISTIZABAL, Zulema. *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires : Centro Editor, 1988.

La SERNA, Carlos. « La acción social y del Estado frente a la pobreza y la exclusión : el caso argentino ». In: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003*.

LOPEZ, Nestor; MONZA, Alfredo. « Un intento de estimación del sector informal urbano en la Argentina ». *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre 1995, vol.35, n°139, pp.467-474.

LOPEZ ZADICOFF, Pablo ; PAZ, Jorge. « El programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo ». Buenos Aires: Universidad del CEMA. Mimeo, Julio 2003, 26 p.

MERKLEN, Denis. *Inscription territoriale et action collective. Les occupations de terres urbaines depuis 1980 en Argentine*. Thèse de doctorat en sociologie, Paris, EHESS, 2001, 560 p.

MERKLEN, Denis; PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Ciudad Evita : de la cité-jardin à la banlieue 'en morceaux'. Action publique, logiques sociales et conflits territoriaux ». *Document des auteurs*, 2001, 17 p.

MERKLEN, Denis. *Asentamientos de la Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires : Catálogos Editora, 1991, 205 p.

PIREZ, Pedro. *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. Santiago de Chile : Revista de la CEPAL, septembre 2000, n°26, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Naciones Unidas, 88 p.

PIREZ, Pedro. *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina S.A., novembre 1994, 181 p.

PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Buenos Aires, entre fragmentation sociale et fragmentation spatiale ». In : NAVEZ-BOUCHANINE, Françoise. *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?* Paris : L'Harmattan, Villes et Entreprises, 2002, 411 p, pp.195-207

PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades ». *EURE*, diciembre 2002, vol. 28, n°85. pp.31-50.

PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « La crise argentine vue à travers le prisme du fédéralisme ». In : *Colloque de Moscou, Université de l'Amitié des peuples, 20-22 février 2002*.

PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires ». *Economía, Sociedad y Territorio*, 2000, vol II, n°7, pp.405-431.

PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Métropoles d'Amérique Latine : de l'espace public aux espaces privés : Introduction ». *Cahier des Amériques Latines*, 2000, Vol.3, n°35, pp.15-19.

PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Amérique latine : la ville fragmentée ». *Esprit*, novembre 1999, n°258, pp.128-144.

PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Les banlieues de Buenos Aires : les politiques locales en débat ». In : HAUMONT, Nicole; LEVY, Jean-Pierre. *La ville éclatée : quartiers et peuplement*. Paris: L'harmattan, 1998, 261 p, pp. 223-239.

PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994 ». *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio 1996, año LVIII, n°2, pp.73-94.



PUEX, Nathalie. *Echanges, parenté, violence et organisation sociale d'une Villa miseria du Grand Buenos Aires*. Thèse de Doctorat en Anthropologie, Université Paris III – Sorbonne Nouvelle, IHEAL, soutenue le 12 Juillet 2003, 409 p.

REMPEL, Rolf G. « Programa social de Urbanización. Una experiencia de 'Lotes y Servicios' en Buenos Aires ». *Medio Ambiente y Urbanización*, diciembre 1992, año 10, n°41, pp.37-46.

SACK, Robert. *Human Territoriality. Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, 256 p.

SALAMA, Pierre. « Des nouvelles causes de la pauvreté en Amérique latine ». *Problèmes d'Amérique latine*, juin 1998, n°29, pp.73-98.

SURIANO, Juan. « Vivir y sobrevivir en la gran ciudad. Habitat popular en la ciudad de Buenos Aires a comienzos de siglo ». *Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral*, 2° semestre 1994, año IV, n°7, pp.49-68.

SCHNEIER-MADANES, Graciela. « Le fait accompli des bidonvilles ». *Urbanisme*, mai-juin 2001, n°318, pp.84-85.

SCHNEIER-MADANES, Graciela. *Buenos Aires*. Paris: Institut Français d'Architecture, Collection "portrait de ville", 1995, 59 p.

TELLA, Guillermo C. « La modernización tardía de una metrópolis semiperiférica. El caso de Buenos Aires y sus transformaciones socioterritoriales recientes ». *Urban*, agosto 2000, n°7, pp.61-76.

UICN/PNUE/WWF. *Stratégie mondiale de la conservation : la conservation des ressources vivantes au service du développement durable*, Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources, Programme des Nations Unies pour l'environnement et Fonds mondial pour la nature. Suisse: Gland, 1980, 250 p.

YUJNOVSKY, Oscar. *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984, 406 p.

### Contexte politico-administratif argentin et crise de 2001

ASPIAZU, Daniel; SCHORR, Martín. « Privatizaciones: la renegociación de los contratos entre la administración Duhalde ¿Replanteo integral de la relación estado-empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas? ». *Realidad económica*, enero-febrero 2003, n° 193.

BATTISTINI, Osvaldo. « La democracia constituida sobre la violencia ». In: BATTISTINI, Osvaldo (coord.). *La atmósfera incandescente, escritos políticos sobre la Argentina movilizada*. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, noviembre 2002, 141 p, pp.17-38.

BATTISTINI, Osvaldo (coord.). *La atmósfera incandescente, escritos políticos sobre la Argentina movilizada*. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, noviembre 2002, 141 p.

BOTTON, Sarah. *Les pouvoirs publics locaux face à la gestion privatisée des services urbains dans les quartiers défavorisés du Grand Buenos Aires : l'exemple des municipalités de San Fernando et de Morón*. Buenos Aires: UNGS, programme ECOS-Sud (CREDAL-UNGS), document de travail, Mai-juin 2004, 34 p.

BOYER, Robert. « La crisis argentina: un análisis desde la teoría de la regulación ». *Realidad económica*, noviembre-diciembre 2002, n°192, pp.6-23.

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris : Gallimard, Collection. Folio Essais, 1999, 349 p.

CLEMENTE, Adriana. « La 'cuestión social' : notas para el debate ». In : COHEN, Michael; GUTMAN, Margarita. *¿Argentina en copalzo? América debate*. Buenos Aires: IIED-AL, agosto 2002, 210 p, pp.103-122.

CRAVACUORE, Daniel. « Motivación para el cambio: un análisis de liderazgos en municipios bonaerenses ». In: *VIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct. 2003*.

DOBRY, Michel. « Mobilisations multisectorielles et dynamique des crises politiques: un point de vue heuristique ». *Revue Française de Sociologie*, 1983, XXIV, pp.395-419.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, María Inés. « Sentidos asociados al trabajo y procesos de construcción identitaria en torno a las ocupaciones y recuperaciones de fábricas de la ciudad de Buenos Aires: un análisis a partir de un caso particular ». In: BATTISTINI, Osvaldo (coord.). *El trabajo frente al espejo, continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*. Buenos Aires: Prometeo, 2004, 395 p, pp.345-365.

FERNÁNDEZ, Arturo A.; BISIO, Raúl H. *Política y relaciones laborales en la transición democrática argentina*. Buenos Aires: Lumen / Humanitas, oct. 1999, 307 p.

FOSTER, Vivien; Banco Mundial. *Impacto social de la crisis argentina en los sectores de infraestructura*. Buenos Aires: Oficina del Banco Mundial Para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, CEER, UADE. Documento de Trabajo n° 5/03, Abril 2003, 35 p.

GALVEZ, Eduardo. « Los conflictos dentro de la clase dominante en Argentina entre 1999 et 2002 ». *Document de l'auteur*, 2004, 18 p.

GARCÍA ALEGRONE, Verónica; PARTENIO, Florencia, FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, María Inés. « Los procesos de recuperación de fábricas: una mirada retrospectiva ». In: BATTISTINI, Osvaldo (coord.). *El trabajo frente al espejo, continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*. Buenos Aires: Prometeo. 2004, 395 p, pp.329-343.

GONZALEZ ALEMAN, Marianne. « Prendre la rue, une tradition argentine, 19 et 20 décembre 2001 ». In: ROLLAND, Denis; CHASSIN, Joëlle (ed.). *Pour comprendre la crise argentine*. Paris: L'Harmattan, 2003, 279 p, pp.149-168.

GONZALEZ BOMBAL, Inés. « De la expansión a la explosión : el trueque y las nuevas formas de sociabilidad en las clases medias en descenso en Argentina ». *L'ordinaire Latino américain*, « Argentine : année zéro ? », avril-juin 2002, n°188, pp.81-86.

GRANDINETTI, Rita María. « La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional? ». In: *Segundo congreso Argentino de administración pública, Sociedad. Estado y Administración, Córdoba (Argentina), Noviembre 2003*.

ITURBURU, Mónica. *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones Constitucionales para un nuevo Modelo de Gestión Local*. Buenos Aires: INAP, 2da edición. Dirección Nacional de Estudios y Documentación, 1999, 74 p.

ITURBURU, Mónica. *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Buenos Aires: INAP. Dirección Nacional de Estudios y Documentación , Diciembre 2000, 19 p.

LECHNER, Norbert. « El debate sobre Estado y Mercado ». *Nueva Sociedad*, sept-oct. 1992, n°121, pp.80-89.

MERKLEN, Denis. « Le quartier et la barricade. Le local comme lieu de repli et base du rapport au politique dans la révolte populaire en Argentine ». *Document de l'auteur*, 2002, 12 p.

MONTES CATO, Juan ; De PEÑA, Jean. « Crise de représentation et fragmentation sociale : le cas des piquetes et des 'coupeurs de routes' argentins ». *L'Ordinaire latino-américain* « L'argentine année zéro ? », avril juin 2002, n°188, pp.101-105.

NEFFA, Julio César. *Modos de regulación, regimens de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996). Una contribución desde la teoría de la regulación*. Buenos Aires: Eudeba, octubre 1998, 510 p.

NINO, Carlos S. « Hyperpresidentialism and constitutional reform in Argentina ». In: LIJPHART, Arend; WAISMAN, Carlos H. (Eds). *Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America*. Boulder : Westview press, 1996, pp.161-174.

ORTEMBERG, Pablo. « La formation des assemblées populaires en Argentine : portrait de la protestation et de l'explosion associative ». In : ROLLAND, Denis; CHASSIN, Joëlle (ed.). *Pour comprendre la crise argentine*. Paris : L'Harmattan, 2003, 279 p, pp.169-187.

PARMIGIANI DE BARBARA, Myriam Consuelo. « Los patrones espaciales de distribución de competencias en la reconstrucción de las capacidades estatales ». In: *Segundo congreso Argentino de administración pública, Sociedad. Estado y Administración, Córdoba (Argentina), Noviembre 2003*.

PARMIGIANI DE BARBARA, Myriam Consuelo. « El reordenamiento territorial de las políticas públicas en la república Argentina: propuestas, concreciones y perspectivas, miradas desde la crisis ». In: *VIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct. 2003*.

De PEÑA, Jean ; MONTES CATO, Juan. « Crise de représentation et fragmentation sociale : le cas des *piquetes* et des « coupeurs de route » argentins ». *L'ordinaire Latino américain*, « Argentine : année zéro ? », avril-juin 2002, n°188, pp.101-106.

De PEÑA, Jean. « La dimension sociale de la crise argentine: éléments de réflexion ». *Espaces Latins*, n°194, mai 2002, pp.16-17.

De PEÑA, Jean; ISERTE, Morgane ; MONTES CATO, Juan. *Informe sobre contexto y situación del "Movimiento Piquetero"*. Document de travail élaboré pour Médecins du Monde, 2001,17 p.

PEÑALVA, Susana. « Question sociale et recomposition institutionnelle régressive. Réflexions sur l'expérience argentine ». *L'Ordinaire Latino-américain*, n°198 « L'Argentine est-elle sortie de la crise ? », IPEALT, octobre-décembre 2004, pp.51-66.

PEÑALVA, Susana. *Les métamorphoses d'une « société salariale » : genèse et enjeux de la crise sociale et institutionnelle contemporaine en Argentine*. Paris : UNESCO, Gestion des Transformations Sociales, MOST, Document de travail n°64, 2003, 46 p.

PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France. « La consolidación municipal en el Gran Buenos Aires : tensiones y ambigüedades ». *Estudios Sociológicos*, 1993, vol XI, n° 33, pp.769-798.

ROLLAND, Denis; CHASSIN, Joëlle (ed.). *Pour comprendre la crise argentine*. Paris : L'Harmattan, 2003, 275 p.

ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat-Providence*. Paris : Seuil, Collection Points, n°243, 1992 (édition originale 1981), 183 p.

SABATÉ, Alberto Federico. *Economía y sociedad en la región Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los '90*. Buenos Aires : Ediciones Al Margen, UNGS, diciembre 2002, 294 p.

SALAMA, Pierre. « Après la décennie perdue, la décennie piégée par le libéralisme ». In : ROLLAND, Denis ; CHASSIN, Joëlle (ed.). *Pour comprendre la crise argentine*. Paris : L'harmattan, Horizons Amériques, 2003, 279 p, pp.22-25.

SALAMA, Pierre. « Chronique d'une crise annoncée ». In: ROLLAND, Denis; CHASSIN, Joëlle (ed.). *Pour comprendre la crise argentine*. Paris : L'harmattan, Horizons Amériques, 2003, 279 p, pp.48-55.

SEN, Amartya; SCHWARTZ, Pedro. *Nuevo examen de la desigualdad*. México: Ediciones Alianza, serie "ensayos", 1999, 224 p.

SIDICARO, Ricardo. *La crisis del estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires : Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, 2001, 120 p.

SIGAL, Silvia. « Argentine : 1992-1995 : une société en mutation ». *Problèmes d'Amérique Latine*, janvier-mars 1996, n°20, pp.3-23.

SVAMPA, Maristella. « Las dimensiones de las nuevas protestas sociales ». *L'Ordinaire latino-américain*: « L'argentine année zéro ? », n°188, avril juin 2002, pp.93-100.

THWAITES REY, Mabel; LOPEZ, Andrea. *Fuera de control. La regulación residual de los servicios privatizados*. Buenos Aires: Temas, Julio 2003, 158 p.

World Bank. *Global Development Finance*, 2000. accessible sur: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

### **Responsabilité sociale, professionnalisation, compétence(s) et coopération**

ABBOTT, Andrew. « Ecologies liées : à propos du système des professions ». In : MENDER, Pierre-Michel. *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*. Paris : Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2003, 272 p, pp.29-50.

ABBOTT, Andrew. *The system of professions*. Chicago : University of Chicago Press, 1988, 435 p.

BALLET, Jérôme; de BRY, Françoise. *L'entreprise et l'éthique*. Paris : Seuil, 2001, 431 p.

BEAUD, Stéphane ; WEBER, Florence. *Guide de l'enquête de terrain*. Paris : La découverte, Guides Repères, 1997, 328p.

BECKER, Howard. « Notes on the concept of Commitment ». *American Journal of Sociology*, 1960, vol 65, pp. 312-321

BERTELOT, Jean-Michel. « Histoire et sociologie : une affaire de discipline ». *Recherches sociologiques*, 1998, vol. XXIX, n°3, Louvain La Neuve, pp.23-43.

BOTERF (Le), Guy. *Construire les compétences individuelles et collectives*. Paris : les Editions d'Organisation, 2000, 218 p.

BOTTON, Sarah. *Telecom Argentina: l'impact du système de gestion des performances sur l'organisation*. Mémoire de DEA, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2000, 102 p.

CALLON, Michel. « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc ». *L'année sociologique*, 1986, n°36, pp. 169-208.

Caisse des dépôts et consignations. *Le développement durable. Signification et enjeux*. Paris : Direction de la communication du groupe Caisse des dépôts, juillet 2002, 79 p.

CICOUREL, Aaron. *La sociologie cognitive*. Paris : Presses Universitaires de France, 1979, 239 p.

COMBES, Marie-Christine ; UGHETTO, Pascal. « Gérer le travail par la compétence ». *La lettre du GIPMIS*, septembre 2004, n°22, 4 p.

COMBES, Marie-Christine. « Marché et compétences ». In : *Séminaire du GIP MIS, Noisy, 23 mars 2001*.

Conseil Scientifique de l'Evaluation. *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris : La documentation française, 1996, 123 p.

CORIAT, Benjamin ; WEINSTEIN, Olivier. « De Coase à Williamson. Firms et coûts de transaction ». In : *Les nouvelles théories de l'entreprise*. Paris : Le livre de poche, Librairie Générale Française, 1995, 218 p, pp.45-76

COULON, Alain. *L'ethnométhodologie*. Paris : Presses Universitaires de France, Collection « Que sais-je ? », 125 p.

COUTARD, Olivier (coord.). *Le bricolage organisationnel : crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*. Paris : El Sevier, Collection : Acteurs Sociétés Techniques, 2001, 149 p.

DESMAREZ, Pierre. « Avant-propos ». *Sociologie du Travail*, 2001, n°43-1, pp.3-5.

DUBAR, Claude ; TRIPIER, Pierre. *Sociologie des professions*. Paris : Armand Colin, 1998, 256 p.

DUBAR, Claude. « La sociologie du travail face à la qualification et à la compétence ». *Sociologie du travail*, 1996, n°38-2, pp.179-193.

DUCLOS, Laurent ; FOOT, Robin ; UZAN, Odile. « Une économie de la coordination, les ressources de la corporation ». *Document des auteurs*. Juin 1998, 27 p.

DURAND, Jean-Pierre. « Les enjeux de la logique compétence ». *Annales des Mines*, décembre 2000, pp.16-24.

GARFINKEL, Harold. *Studies in Ethnomethodology*. Englewoods Cliff : Prentice Hall, 1967, 288 p.

GIRET, Jean-François ; GRELET, Yvette ; OURTEAU, Maurice ; WERQUIN, Patrick. *Construction et valorisation des compétences : l'apport des analyses. XII èmes journées d'étude sur les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail*. Marseille : CEREQ, avril 2005, 310 p.

GIRIN, Jacques. « Les agencements organisationnels ». In : CHARUE-DUBOC, Florence (dir.). *Des savoirs en action, contributions de la recherche en gestion*. Paris : Editions L'Harmattan, 1995, 294 p, pp.233-279.

GRANDO, Jean-Marc ; SULZER, Emmanuel. « Professionnalisation des activités de service et registres de technicité ». In : MENDER, Pierre-Michel. *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*. Paris : Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2003, 272p, pp.145-160.

(D')HUMIERES, Patrick. *Le développement durable. Le management de l'entreprise responsable*. Paris : Editions d'organisation, 2005, 385 p.

IGALENS, Jacques. *Etude des relations entre les entreprises et les organisations de la société civile autour du concept de responsabilité sociale*. LIRHE, Toulouse, Note n°370, janvier 2003, 21 p.

JOLLIVET, Marcel. « Introduction ». In : JOLLIVET, Marcel. *Le développement durable, de l'utopie au concept : de nouveaux chantiers pour la recherche*. Paris : Editions Elsevier, Collection Environnement, NSS, 2001, 288 p, pp.9-18.

KARPIK, Lucien. « Les professions et la sociologie historique ». In : MENDER, Pierre-Michel. *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*. Paris : Editions de la Maison des sciences de l'homme, octobre 1999, 272 p., pp.61-71.

KITZINGER, Jenny. *Qualitative research: introducing focus groups*. Glasgow: BMJ, 1995, 311 p.

LANDRIEU, Josée. *Repères prospectifs n°98 « Vers une société responsable ? Contributions à une prospective de la responsabilité »*. Paris : Ministère de l'équipement, Direction des affaires économiques et internationales, mission prospective, juin 2003, 27 p.

LEROY, Maya. *La participation et l'implication des populations dans les projets de développement et de coopération décentralisée. Une revue critique de la littérature*. Paris : EDF R&D, Mai 2005, 89 p.

LICHTENBERGER, Yves. « Compétence, compétences ». In : ALLOUCHE, José (coord.). *Encyclopédie des ressources Humaines*. Paris : Vuibert, 2003, 1890 p, pp.203-215.

LICHTENBERGER, Yves. « Nouvelles formes de compétitivité, compétences des individus, compétences des organisations ». In : *séminaire UIC, 14 mars 2002, Venise*.

LICHTENBERGER, Yves ; PARADEISE, Catherine. « Compétence et redéfinition des relations de travail ». In : JEANNOT, Gilles ; VELTZ, Pierre (coord.). *Le travail entre l'entreprise et la cité*. Paris: l'Aube Editions, colloque de Cerisy, 2001, 302 p., pp.229-241.

LINDBLOM, Charles. « The science of "muddling through" ». *Public Administration Review*, n°19, 1959, pp.79-88.

LOOS-BARON, Jocelyne. « Stratégie, qualité et organisation du travail ». *Document de travail de l'auteur*, février 2005, 20 p.

LORINO, Philippe. *Méthodes et pratiques de la performance : le pilotage par le processus et les compétences*. Paris : les Editions d'Organisation, 2001, 551 p.

MARIOTTI, Fabien. *Qui gouverne l'entreprise en réseau ?* Paris : Presses de Sciences Po, Avril 2005, 261 p.

MARCH, James ; SIMON, Herbert. *Les organisations*. Paris : Dunod, 2005, (édition originale: *Organizations*. New York : Wiley, 1958).

- MENGER, Pierre-Michel. *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*. Paris : Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2003, 272 p.
- MENGER, Pierre-Michel. « Introduction ». In : MENGER, Pierre-Michel. *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*. Paris : Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2003, 272 p, pp.1-26.
- NEUVILLE, Jean-Philippe. « Figures de la confiance et de la rationalité dans le partenariat industriel ». *Revue Française de Gestion*, juin-juillet 1998, n°119, pp.15-24.
- NONAKA, Ikujiro ; TAKEUCHI, Hirotaka. « Une nouvelle structure organisationnelle ». In : NONAKA, Ikujiro ; TAKEUCHI, Hirotaka. *La connaissance créatrice. La dynamique de l'entreprise apprenante*. Paris et Bruxelles : De Boeck Université, 1997, 303 p, pp.181-217.
- NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York : Cambridge University, 1990, 159 p.
- OIRY, Ewan ; d'IRIBARNE, Alain. « La notion de compétence : continuités et changements par rapport à la notion de qualification ». *Sociologie du Travail*, 2001, n°43-1, pp.49-66.
- PARADEISE, Catherine ; LICHTENBERGER, Yves. « Compétence, compétences ». *Sociologie du Travail*, 2001, n°43-1, pp.33-48.
- PAVÉ, Francis. « L'inéluctable dimension politique des systèmes de production ». In : De TERSSAC, Gilbert ; DUBOIS, Pierre. *Les nouvelles rationalisations de la production*. Toulouse : Cépaduès Editions, 1992, 292 p, pp. 107-120.
- PERDIGUERO, Tomás. *La responsabilidad social de las empresas en un mundo global*. Barcelona: Anagrama, colección Argumentos, 2003, 215p.
- PFLIEGER, Géraldine. « Lyonnaise des Eaux : le tournant de la politique clientèle. Entretien avec Jean-Luc Trancart ». *Flux*, octobre-décembre 2001, n°46, p.61-69.
- REYNAUD, Jean-Daniel. « Le management par les compétences : un essai d'analyse ». *Sociologie du Travail*, 2001, n°43-1, pp.7-31.
- REYNAUD, Jean-Daniel. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris : Armand Collin, 1997, 348 p.
- SAGLIO, Jean. « Echange social et identité collective dans les systèmes industriels ». *Sociologie du Travail*, 1991, n° 4/91, pp.529-544.
- SAINSAULIEU, Renaud ; SEGRESTIN, Denis. « Vers une théorie sociologique de l'entreprise ». *Sociologie du Travail*, 1986, n°28, vol.3, pp.335-352
- SEGRESTIN, Denis. « Entreprises et Organisations. Un état des lieux ». In : POUCHET, Amélie (coord.). *Sociologies du travail quarante ans après*. Paris : Elsevier, 2001, 384 p., pp.257-274.



SEGRESTIN, Denis. « L'entreprise à l'épreuve des normes de marché. Les paradoxes des nouveaux standards de gestion dans l'industrie ». *Revue Française de Sociologie*, 1997, n°38, pp.553-585.

SEGRESTIN, Denis. *Sociologie de l'entreprise*. Paris: Armand Collin, Coll.U, 1996, 223 p.

STROOBANTS, Marcelle. *Savoir faire et compétences au travail. Une sociologie de la fabrication des aptitudes*. Bruxelles : éditions de l'Université de Bruxelles, collection sociologie du travail et des organisations, 1993, 383 p.

TIXIER, Pierre-Eric ; MAUCHAMP, Nelly. *EDF-GDF : une entreprise publique en mutation*. Paris : La Découverte, Collection : Recherches, Janvier 2000, 206 p.

TOURAINÉ, Alain. « La qualification du travail : histoire d'une notion ». *Journal de psychologie normale et pathologique*, 1955, n°3, pp.27-76.

VELTZ, Pierre. *Le nouveau monde industriel*. Paris : Gallimard, Collection : Le débat, Mai 2000, 230 p.

VELTZ, Pierre. « Les organisations cellulaires en réseau : portée et limites d'une mutation ». In : CHATZIS, Konstantinos ; MOUNIER, Céline ; VELTZ, Pierre ; ZARIFIAN, Philippe. *L'autonomie dans les organisations, quoi de neuf ?* Paris : L'harmattan, Collection : logiques sociales, 1999, 314 p, pp.293-314.

VILLEVAL, Philippe ; LAVIGNE DELVILLE, Philippe. « Capitalisations d'expériences... expérience de capitalisations. Comment passer de la volonté à l'action ? » *Traverses*, n°15, Editions du groupe initiatives, handicap International - GRET, Octobre 2004, 46 p.

WEBER, Max. *Economie et société*. Paris : Plon, 1971, 650 p.

WELLER, Jean-Marc. « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996) ». *Sociologie du travail*, 1998, n°3, pp.365-392.

ZARIFIAN, Philippe. « Sur la question de la compétence. Réponse à Jean-Pierre DURAND ». *Annales des mines*, décembre 2000, pp. 25-28.

ZARIFIAN, Philippe. *Objectif compétence*. Paris : Editions Liaisons. Collection Entreprises et Carrières, Septembre 1999, 229 p.

(De) ZUTTER, Pierre. *Des histoires, des savoirs et des hommes : l'expérience est un capital*. Paris : Charles Léopold Mayer, 1994, 137 p.

## Table des Sigles et Abréviations

AASA : *Aguas Argentinas S.A.*  
 AMBA : Aire Métropolitaine de Buenos Aires  
 ANV: Administración Nacional de Vivenda  
 ATE: Asociación de Trabajadores del Esatdo  
 A+T: Agua más Trabajo  
 AYEE: Aguas y Energía Eléctrica  
 BID: Banque Interaméricaine de Développement  
 BM: Banque Mondiale  
 BOT: Build Operate Transfer  
 CADE: Compañía Argentina de Electricidad  
 CAMMESA: Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima  
 CATE: Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad  
 CIRDI: Centre International pour le Règlement des Différends liés aux Investissements  
 CCC: Corriente Clasista Combativa  
 CEP: Compañía Eléctrica de la Provincia de Buenos Aires  
 CF: Capital Federal (Ville de Buenos Aires)  
 CGT: Confederación General del Trabajo  
 CGTD: Confederación General del Trabajo - Disidente  
 CHADE: Compañía Hispanoamericana de Electricidad  
 CIADE: Compañía Italo Argentina de Electricidad  
 CIC: Cargo de Infraestructura y conexión  
 CIDIBA: CInturón DÍgital de Buenos Aires  
 CIS: Cargo de Infraestructura y Servicios.  
 CNC: Comisión Nacional de Comunicaciones  
 CNCB: Comisión Nacional de Casas Baratas  
 CNT: Comisión nacional de *Telecomunicaciones*  
 CNV: Comisión Nacional de la Vivienda  
 CONEA: Comisión Nacional de Energía Atómica  
 CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
 FENCOOTRA: *Fédération Nationale des Coopératives de Travail*  
 FENCOOTRER: *Fédération Nationale des Coopératives de Travail Reconverties*  
 CTA: Compañía *Telefónica* Argentina ou Central de Trabajadores Argentinos  
 CUT : Compañía Unión *Telefónica*  
 DC: Développement de la Communauté ou *Desarrollo de la comunidad*  
 DG : Direction Générale  
 DRH : Direction des Ressources Humaines  
 EDF: Electricité de France  
 EMTA: Empresa Mixta *Telefónica* Argentina  
 ENGH: Encuesta Nacional General de Hogares (INDEC)  
 ENH: Encuesta Nacional de Hogares (INDEC)  
 ENOHS: Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento  
 ENPC: Ecole Nationale des Ponts et Chaussées  
 ENRE: Ente Nacional Regulador de la Electricidad  
 ENTel: Empresa Nacional de *Telecomunicaciones*  
 EPH: Encuesta permanente de Hogares  
 ETOSS: Ente Tripartista de Obras y Servicios Sanitarios  
 FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FMI: Fonds Monétaire International  
FODA: Fuerza / Oportunidades / Debilidades / Amenazas (traduction de SWOT)  
FREPASO: Frente País Solidario  
FTV: Federación Tierra y Vivienda  
FVBECF: Federración de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal  
GBA: Grand Buenos Aires  
GDC: Gerencia *Desarrollo de la comunidad*  
GDS: Gerencia Desarrollo Sustentable  
HES: Health Examination Survey  
HIJOS: Hijos para la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio  
HLM : Habitation à loyer modéré  
IIED-AL : Institut International pour l'Environnement et le Développement- Amérique Latine  
IMPA: Industria Metalúrgica Plástica Argentina  
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos  
ITT: International Telephone and Telegraph Co.  
IVA: Impuesto sobre el Valor Agregado  
LATTS: Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés  
MBS : Ministerio de Bienestar Social  
MNER: Mouvement National des Entreprises Recupérées  
MPG: Modelo Participativo de Gestión  
MTD: Movimiento de Trabajadores Desocupados  
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas  
NEC: Nippon Electric Company  
OMD: Objectifs du Millénaire en matière de Développement  
ONG : Organisation Non Gouvernementale  
ONU: Organisation des Nations Unies  
OPCT: Obras por Cuenta de Terceros (Travaux pour compte de Tiers)  
OSN: Obras Sanitarias de la Nación  
PCB: *pour* « Bifenilos Policlorados »  
PDG: Président Directeur Général  
PED: Pays en Développement  
PEN: Poder Ejecutivo Nacional  
PEVE: Plan de Eradicación de las Villas de Emergencia  
PJ: Partido Justicialista  
PNUD: Programme des nations Unies pour le Développement  
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement  
PPP : Partenariat Public-Privé  
PTS : Programa de Tarifa Social  
RACI : Responsable, Acteur, Consulté, Informé  
RMBA : Région Métropolitaine de Buenos Aires  
RSE: Responsabilité Sociale d'Entreprise  
SAC: Sistema de Agua Consensuado  
SCT: Sociedad Cooperativa *Telefónica*  
SPIC: Service Public à Caractère Industriel et Commercial  
SEGBA: Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires  
SUMA: Servicio Universal Medio Ambiente  
TECO: *Telecom Argentina*  
TFA: *Telefónica de Argentina*  
TVA: Taxe sur la Valeur Ajoutée  
UCR: Unión Cívica Radical

UICN: Union Internationale pour la Conservation de la Nature

UK: United Kingdom

UNGS: Universidad General Sarmiento

URE: Uso Racional de la Energía

UREC: Uso Racional de la Energía en barrios Carenciados

UT: Unión *Telefónica* del río de la plata

WWF: World Wildlife Fund

Bim: bimestre

Ha: hectare

Hab: habitant

Kw: kilowatt

M : million

Ns : non signifié

\$: Peso argentin

US\$: Dollar américain



## Tables des illustrations

### Table des graphiques

Graphique 1 - Constructions de logements sociaux dans la ville de Buenos Aires (1907-1997).....	66
Graphique 2 - Evolution de la population de la villa de Bajo Flores (en nombre de familles) .....	68
Graphique 3 - Densité de population (hab./ha) dans les logements sociaux de CF (1907-1997).....	71
Graphique 4 - Evolution du taux de chômage et de sous emploi de mai 1990 à mai 2003.....	110
Graphique 5 - Evolution de la dette externe argentine en millions de US dollars (de 1975 à 1999) ..	116
Graphique 6 - Evolution des effectifs salariés chez les trois opérateurs depuis la privatisation .....	120
Graphique 7 - Investissement comparé de Telecom et de <i>Telefónica</i> (en millions de US\$).....	128
Graphique 8 - Evolution des coupures de service d' <i>Edenor</i> (nbre de coupure par client par an) .....	135
Graphique 9 - Investissements des opérateurs de distribution électrique (en millions de US\$) .....	135
Graphique 10 - <i>Edenor</i> : évolutions des pertes d'énergie (en pourcentage de l'énergie achetée).....	136
Graphique 11 - Les augmentations du prix de l'eau à Buenos Aires (ratio : base 1990) .....	150
Graphique 12 - Evolution de la pauvreté et du chômage dans le Grand Buenos Aires (1988-2003)..	166
Graphique 13 - Pauvreté et de l'indigence dans le Grand Buenos Aires (1988-2003).....	166
Graphique 14 - Evolution de la population de troqueurs en Argentine (1995-2002).....	175
Graphique 15 - Distribution des modes d'approvisionnement en eau des habitants du GBA.....	203
Graphique 16 – Le déséquilibre du financement de l'accord cadre depuis l'avenant (1998) .....	266
Graphique 17 – Consommation et facturation du service dans les bidonvilles (1994-2002).....	269
Graphique 18 – <i>Edenor</i> : évolution des impayés par catégorie de clients (en millions de pesos).....	274

### Liste des tableaux

Tableau 1 – Les différents modèles de privatisations .....	29
Tableau 2 - Evolution de la population de l'agglomération de Buenos Aires (nombre d'hab.).....	53
Tableau 3 - Répartition et population des <i>villas de emergencia</i> (1956).....	62
Tableau 4 - Eradication totale ou partielle des <i>villas de emergencia</i> de Capital (1968-1974) .....	64
Tableau 5 - Eradication des <i>villas</i> dans l'aire métropolitaine (janvier 1968 à Avril 1971).....	65
Tableau 6 - Projections de population (en millions) pour le projet de district sanitaire.....	82
Tableau 7 - Projection financière (en millions de pesos) pour le projet de district sanitaire .....	82
Tableau 8 - Evolution de la population non desservie par le réseau OSN .....	83
Tableau 9 - La couverture du service électrique dans l'AMBA (1964-1980).....	98
Tableau 10 - Evolution de la pauvreté urbaine dans le Grand Buenos Aires (1974-1996) .....	108
Tableau 11 - Privatisations des entreprises publiques argentines.....	115
Tableau 12 – Evolution des taux d'accès aux services en Argentine .....	116
Tableau 13 - Etapes du processus de privatisations/ régulation en Argentine .....	118
Tableau 14 - Principales caractéristiques des régulateurs des trois secteurs.....	118
Tableau 15 - Rentabilité des entreprises privatisées pour les secteurs étudiés (1994-1998).....	120
Tableau 16 - Ventes et profits de <i>Telecom Argentina</i> (en millions de \$).....	127
Tableau 17 - Indicateurs d'efficience de <i>Telecom Argentina</i> (1990-1997).....	127
Tableau 18 - Structure tarifaire à l'oeuvre chez <i>Edenor</i> .....	134
Tableau 19 - Objectifs de performance inscrits dans le contrat de concession (en pourcentage) .....	140
Tableau 20 - Mode de tarification à l'œuvre chez AASA.....	143
Tableau 21 - Comparaison des coûts moyens par facture d'eau (bimensuelle) avant/après 1997 .....	146
Tableau 22 - Principaux résultats techniques et commerciaux de la gestion d'AASA (1993-2003) ..	150
Tableau 23 - Présentation synthétique des nouveaux mouvements sociaux argentins.....	177
Tableau 24 – Coûts comparatifs des différents modes d'approvisionnement en eau potable .....	205
Tableau 25 - Modes d'évacuation des déchets organiques pour les habitants du GBA .....	207
Tableau 26 – Revenu total des foyers de l'AMBA destiné au paiement des services publics .....	210
Tableau 27 – Recensement de la population des quartiers <i>carenciados</i> de la concession (1999).....	221

Tableau 28 – Premières modalités d'intervention d'AASA dans les quartiers <i>carenciados</i> .....	224
Tableau 29 - Résumé des principales données de la concession pour les QD au 31/12/2001 .....	238
Tableau 30 – Equipement des ménages argentins par niveau de qualité d'habitat (niveau pays).....	252
Tableau 31 – Equipement téléphonique des foyers du GBA en fonction de la qualité d'habitat .....	292
Tableau 32 - Evolutions de la typologie utilisée chez AASA pour les quartiers <i>carenciados</i> .....	337
Tableau 33 - Type de service et politique des opérateurs pour les quartiers <i>carenciados</i> .....	347
Tableau 34 - Présentation institutionnelle des étapes de mise en œuvre du programme .....	382
Tableau 35 - Les projets 'quartiers <i>carenciados</i> ' des opérateurs : gestion par les compétences ?.....	390
Tableau 36 - Caractérisation de la gestion « quartiers <i>carenciados</i> » des opérateurs .....	391
Tableau 37 – Présentation comparée des principaux résultats de la troisième partie de thèse.....	469
Tableau 38 – Qualification des agencements organisationnels à l'œuvre .....	476

## Table des schémas

Schéma 1 - Les étapes séquentielles théoriques du processus de privatisation / régulation.....	117
Schéma 2 - Restructuration du secteur électrique argentin au début des années 1990.....	131
Schéma 3 – La politique gestionnaire d'AASA pour les quartiers <i>carenciados</i> .....	228
Schéma 4 - Fonctionnement schématique de l' « accord cadre » (décret n°584/94).....	262
Schéma 5 - Schéma de l'exclusion du cycle commercial.....	277
Schéma 6 – Fonctionnement du service de prépaiement électrique .....	278
Schéma 7 – Le projet de telecentro dans la Villa 31 .....	309
Schéma 8 – Quartier « Chacarita », San Martín .....	310
Schéma 9 – Représentation schématique de l' <i>agencement organisationnel</i> .....	351
Schéma 10 - Les mandats dans le cas des concessions de services urbains à Buenos Aires.....	353
Schéma 11 - Evolution de l'organigramme de l'équipe DC entre 1999 et 2002.....	361
Schéma 12 - Analyse du Méta-plan par le SWOT.....	373
Schéma 13 - Exemple d'une matrice RACI .....	373
Schéma 14 - Les compétences municipales dans l'analyse.....	401
Schéma 15 – La coopération <i>compétente</i> : réponse au mandat de RSE dans le secteur de l'eau .....	474
Schéma 16 – La coopération <i>opportuniste</i> : réponse au mandat de RSE dans le secteur électrique ...	475

## Table des cartes

Carte 1 - Aire urbanisée de la région métropolitaine de Buenos Aires (RMBA).....	16
Carte 2 - Les différentes échelles de la région métropolitaine de Buenos Aires (RMBA) .....	18
Carte 3 - Les territoires de concession des entreprises <i>Aguas Argentinas</i> et <i>Edenor</i> .....	19
Carte 4 - Caractéristiques du processus de développement métropolitain de Buenos Aires.....	57
Carte 5 – Territoire desservi en eau potable par OSN (1990) .....	84
Carte 6 – Territoire desservi en assainissement par OSN (1990).....	84
Carte 7 – Territoire de concession de SEGBA et organisation par succursales .....	86
Carte 8 - Quartiers privés et bidonvilles de l'agglomération de Buenos Aires .....	114
Carte 9 – Les quartiers <i>carenciados</i> de la concession AASA connectés au réseau d'eau.....	223
Carte 10 – Localisation des 40 projets (modalité MPG) en 2003 .....	240
Carte 11 – Re-catégorisation (en vert) de quartiers urbanisés en bidonvilles (San Martín).....	268
Carte 12 - Les quartiers <i>carenciados</i> selon <i>Telecom Argentina</i> = les zones « à risque ».....	343
Carte 13 - Emplacement des municipalités choisies dans l'agglomération.....	408
Carte 14 - Les quartiers défavorisés de San Fernando .....	409
Carte 15 - Les quartiers défavorisés de Morón .....	410

## Table des encadrés

Encadré 1 – Brève présentation des entreprises étudiées .....	15
Encadré 2 – Typologie des quartiers <i>carenciados</i> adoptée dans cette recherche .....	33
Encadré 3 - Principales données de gestion de l'entreprise SEGBA .....	87

Encadré 4 – Campagne de SEGBA pour la sensibilisation contre la fraude.....	99
Encadré 5 - Les objectifs de la CAMMESA et de l'ENRE.....	130
Encadré 6 – Concepts et évolutions des modalités de financement de l'expansion.....	146
Encadré 7 - « La vraie bataille de l'eau », lettre ouverte par G. Mestrallet, PDG de SUEZ.....	213
Encadré 8 – Obligations liées à la prestation de service d'eau.....	219
Encadré 9 - Exemple du premier <i>sistema de agua consensuado</i> à San Fernando.....	224
Encadré 10 – L'organisation de l'équipe GDC- AASA.....	225
Encadré 11 - La « demande informée » chez <i>Aguas Argentinas</i> .....	229
Encadré 12 – Manuel de gestion intégrée des quartiers à faibles revenus (GDC – AASA).....	233
Encadré 13 - Récit - Exemple du quartier Illia, Capital Federal ( <i>barrio armado</i> ).....	234
Encadré 14 – Le programme de tarif social (PTS).....	235
Encadré 15 - <i>Santísima Trinidad</i> , Quilmes (quartier précaire).....	240
Encadré 16 - Développement durable : les 21 principes directeurs (EDF).....	254
Encadré 17 - Les principes de l' « Acuerdo marco ».....	261
Encadré 18 – Principaux résultats de l'étude d'acceptabilité sociale du service à prépaiement.....	279
Encadré 19 – Projet pilote pour la mise en place du système de « service minimum ».....	281
Encadré 20 – Activités de <i>Marketing social</i> à l'œuvre dans cinq quartiers de la concession.....	284
Encadré 21 – Le projet « habitat populaire énergétiquement efficient » d' <i>Edenor</i> .....	285
Encadré 22- L'engagement de <i>France Télécom</i> en matière de développement durable.....	298
Encadré 23 - La responsabilité sociétale selon <i>France Télécom</i> .....	299
Encadré 24 – Le programme de responsabilité sociale de <i>Telecom Argentina</i> .....	301
Encadré 25 – Résultats du « Plan National de Téléphonie Sociale Publique » à Buenos Aires.....	305
Encadré 26 - Le projet de <i>Telecom Argentina</i> dans le quartier « Villa 31 » (bidonville).....	307
Encadré 27 - Le cas du quartier « Chacarita », San Martín (bidonville).....	309
Encadré 28 - Les discours de l' « orientation client » chez <i>Telecom Argentina</i> .....	328
Encadré 29 - Les discours de l' « orientation client » chez <i>Edenor</i> .....	328
Encadré 30 - Les discours de l' « orientation client » chez <i>Aguas Argentinas</i> .....	329
Encadré 31 - Typologie des quartiers <i>carenciados</i> selon l'accord cadre et son avenant (1994/98)....	339
Encadré 32 - Typologie des quartiers <i>carenciados</i> : proposition pour le nouvel accord (2002).....	340
Encadré 33 - Typologie adoptée pour le nouvel accord cadre du 06 octobre 2003.....	341
Encadré 34 - Exemple d'une journée d'atelier de formation.....	369
Encadré 35 - Exemple de jeu de rôle dans le cadre des ateliers de formation.....	371
Encadré 36 - <i>Aguas Argentinas</i> et le cas sensible du bidonville « La Cava » de San Isidro.....	403
Encadré 37 - Les projets d'AASA pour les quartiers défavorisés de la municipalité de Morón.....	420
Encadré 38 – Brochures (erronées) d'AASA présentant la nouvelle politique d'assainissement.....	423
Encadré 39 - Les projets d'AASA dans les quartiers <i>carenciados</i> de San Fernando.....	425
Encadré 40 - Extraits d'un document d'information sur les ONG proposé par l'équipe DC.....	448
Encadré 41 - Exemple de <i>Villa Jardín</i> (municipalité de Lanús).....	449
Encadré 42 - Conflit latent avec une ONG. Le cas du quartier « La cava », San Isidro.....	450
Encadré 43- Principaux éléments de conclusion de la première réunion AASA- <i>Cliba-Edenor</i> .....	452
Encadré 44 - Projets de coopération avec les universités (février 2004).....	459

## Table des photos

Photos 1 - Manifestation spontanée du 19 décembre 2001 (place du Congrès, Buenos Aires).....	163
Photos 2 - Mobilisation populaire (Buenos Aires) : « Qu'ils s'en aillent tous ! ».....	170
Photos 3 - Connexions irrégulières aux réseaux d'eau et d'électricité.....	251
Photos 4 – Exemples de « telecentros » (locutorios de <i>Telecom Argentina</i> ).....	293
Photos 5 – Téléphonie semi-publique, quartier « El Sol », municipalité de La Matanza.....	295
Photo 6 – Vue aérienne de la <i>Villa 31</i> (« <i>de Retiro</i> »).....	308





## **Table des Annexes**

1. Bibliographie institutionnelle
2. Bibliographie réglementaire
3. Guide d'entretien
4. Liste des personnes interviewées
5. Table des matières

## Bibliographie institutionnelle

*La bibliographie institutionnelle est organisée par secteur de service et par ordre chronologique décroissant.*

### Secteur de l'eau et de l'assainissement

*Aguas Argentinas S.A.*, Memoria y balance, 1994-2004, Buenos Aires.

GDS, *Aguas Argentinas S.A.* « Modelo participativo de gestión », Buenos Aires, 2004

COHEN, Michael; BRAILOWSKY, Alexandre; CHENOT-CAMUS, Barbara (Eds.). *Citizenship and governability: the unexpected challenges of the Water and Sanitation Concession in Buenos Aires*. Aires: *Aguas Argentinas*; New York: New School University, 2004.

ZIMMERMANN, Anne. « Renforcer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les quartiers pauvres. Etude de la Région Métropolitaine de Buenos Aires ». IFU : Paris. Mémoire de DESS Urbanisme et Aménagement, juillet 2004, 117p.

BRAILOWSKY, Alexandre ; SALMERON, Sonia. « Análisis comparativo de dos experiencias sostenibles de provisión de agua y saneamiento a poblaciones de bajos recursos económicos: Puerto Príncipe (Haïti) y Buenos Aires (Argentina) », Guatemala, abril 2004.

*Aguas Argentinas*. « 10 años de gestión para un servicio esencial », 2003.

BRAILOWSKY, Alexandre. « Présentation AASA au séminaire AIDIS 2003 », GDC-AASA; Septembre 2003

CURET, Gaël, POLINIERE, David. « L'objectif du Millénaire en matière d'eau et d'assainissement est-il réalisable ? ». Sciences Po Paris, mémoire de DESS Urbanisme, Aménagement et développement local, mars 2003, 74p.

VAN WASSENHOVE, Laurent. *Partenariat Public Privé et accès aux services d'eau et d'assainissement dans les quartiers pauvres des grandes villes des pays en développement; Etude de cas: la concession de Buenos Aires*. Mémoire de fin d'études, ICHEC, Bruxelles, 2003.

ARISTAZABAL, Gladys, *Informes de misión*, aguas Argentinas, Buenos Aires, 2000-2003

MATHYS, Alain. « Journées techniques SUEZ, Eau pour tous ». Comptes rendus, 2000-2003

Suez. *Contribution to UN Global Compact: avances del programa en el marco de la Cumbre de Johannesburgo*, Buenos Aires, agosto 2002, 23p.

GDC, *Aguas Argentinas*. « Manual de la gestión integrada de los barrios de bajos recursos », Buenos Aires, mai 2002

Suez Environnement « des solutions durables, un interlocuteur fiable », 2002

Suez « partenariat public-privé, conjuguer les compétences », 2002

PALADINO, Marcelo, *Aguas Argentinas : el proyecto de desarrollo social*, étude de cas, IAE, Universidad Austral, 2002.

ARISTAZABAL, Gladys. *Misión de capacitación, informe final*. Rapport de mission, GDC, AASA, Buenos Aires, décembre 2001, 60p.

ETOSS. *Programa de Tarifa Social: concesión de los servicios de agua potable y desagües cloacales de la Ciudad de Buenos Aires y 17 Partidos de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: ETOSS , 21 de agosto de 2001. 35 p.

ARISTAZABAL, Gladys ; VALFREY, Bruno. *Intervention sociale pour l'extension et l'amélioration des services « eau et assainissement » dans les quartiers à faibles revenus : concepts, leçons tirées des expériences et pratiques recommandées*. Paris, Buenos Aires : Ondeo Services, 2001.

Suez « un nuevo grupo », 2001.

PAYEN, Gérard. « Présentation SUEZ devant la BM et la BID », Washington, 2001.

BRAILOWSKY, Alexandre, MARCOUX, Florent. « Compte rendu de la mission de la GDC d'AASA à Cuba et en Haïti », 2001.

Suez, Ondeo services, « la vraie bataille de l'eau », 2000.

Suez Environnement, Hydro Conseil, GDC-AASA, *Pratiques recommandées en Ingénierie sociale*, 2000.

ARISTAZABAL, Gladys; BRAILOWSKY, Alexandre., *Sostenibilidad de los proyectos de agua y saneamiento*, Buenos Aires, 2000.

BRAILOWSKY, Alexandre; LAMY, David; MARCOUX, Florent. *Agua para todos*, film documentaire, GDC, Buenos Aires, 2000.

BRAILOWSKY, Alexandre. *Présentation programme AASA quartiers défavorisés*, Forum de La Haye, Mars 2000.

GDC, *Aguas Argentinas*. « ONG : Manuel à l'usage des équipes « quartiers à bas revenus » des concessions du groupe Suez-Lyonnaise des Eaux ». Buenos Aires, 2000.

BRAILOWSKY, Alexandre. Rapport de la mission d'assistance technique pour AASA BID, sept 99 – sept 2000. Hydro conseil.

ETOSS. *Análisis preliminar del impacto de la devaluación en la concesión de AASA*. Buenos Aires: ETOSS, Gerencia de Economía del Sector, 22 de enero de 2000.

*Lyonnais-des-Eaux. Alternative solutions for water supply and sanitation in areas with limited financial resources.* Paris: Lyonnais-des-Eaux, September 1998, 161 p.

IIED-AL pour AASA. *Relevamiento integral de Barrios Carenciados en el Area de la Concesión. Informe final.* Buenos Aires, Abril 1998, 14p.

IIED-AL – Aguas Argentinas. *Programa de capacitación de agentes regionales.* Buenos Aires, Mayo 1997.

OSN. *Obras Sanitarias de la Nación.* Buenos Aires: OSN, informe, 1990, 23p.

Site Internet du groupe Suez : <http://www.Suez.com>

Site Internet de l'entreprise Aguas Argentinas S.A. : <http://www.aguasargentinas.com.ar>

### Secteur électrique

*Edenor*, Memoria anual y balance general, 1993-2004, Buenos Aires.

ANNECKE, Wendy; ENDELLI, Marialba, CARPIO, Claudio. *Report on the acceptability and socio-economic impact of prepayment meters in Merlo, Buenos Aires.* Cape Town (South Africa): University of Cape Town, EDRC, September 2004, 77p.

*Edenor*. « 10 años que cambiaron el servicio eléctrico », Buenos Aires, 2003.

*Edenor*. « Propuesta de acuerdo marco ». Buenos Aires, Mayo 2002

Marketing Social, *Edenor*. « Capacitación en uso eficiente de la energía », Buenos Aires, 2002.

*Edenor*. « A toda luz », revista interna n°41, Buenos Aires, 2002.

Dirección de Asuntos corporativos, *Edenor*. « Uso eficiente de la energía, resultado de la encuesta de efectividad », 2002.

EDF « le groupe EDF et le développement durable, positionnement et messages », 2002.

EDF. *Le développement durable, langage commun du groupe EDF*, colloque 18 juin 2002.

EDF « les 21 principes directeurs pour le développement durable », la « dépêche de l'agence d'information » de la direction de la communication du groupe EDF (dépêche n°2018 du 17 août 2001)

Site Internet du groupe EDF : <http://www.edf.com>

Site Internet de l'entreprise *Edenor* : <http://www.edenor.com>

### Secteur des télécommunications

*Telecom Argentina*, Memoria y Estados Contables, 1991-2004, Buenos Aires.

France Telecom. *Rapport Environnement 2002*. Paris.

GALLUP Argentina. *Imagen y Calidad de Servicio de Telecom. Hogares II/01*. Buenos Aires, diciembre 2001.

Telecom Argentina. « Responsabilidad Social. Relevamiento ». Buenos Aires, diciembre 2001.

Telecom Argentina. Balance Social, ley 25.250 artículo 18. Buenos Aires, Mayo 2001.

Telecom Argentina. Acciones institucionales de Telecom. Buenos Aires, 2000.

France Telecom. *Rapport annuel 2000*. Paris.

Site Internet du groupe France Telecom : <http://www.francetelecom.com>.

Site Internet de l'entreprise Telecom Argentina : <http://www.telecom.com.ar>.

## Bibliographie réglementaire : décrets, lois et résolutions

### *Logement :*

Loi de 1946 : fixation des loyers

Loi de 1950 : définition de la propriété horizontale

Résolution municipale n°14.447 de Juillet 1958 : installation de sanitaires et de douches dans quelques villas de la capitale

Loi de 1960 : fixation de la cote minimale d'inondation pour la vente de parcelles

Loi n°17.605/67 de 12/67 : Plan d'éradication des *villas de emergencia*

Décret de 1968 : oblige les lotisseurs à équiper les parcelles en services de base

Loi de 1968 : impose la desserte des parcelles en services urbains (adoptée puis révoquée)

Loi de 1976 : définitions pour le contrôle des loyers

Loi n° 8912 de 1977 : « régit la mise en ordre de la province de Buenos Aires et vise à réguler l'usage, la subdivision et l'occupation du sol, de même que l'équipement en infrastructures »

### *Services d'eau avant réforme de l'Etat :*

Loi n°10 998 de 1919 : confie à OSN « l'approvisionnement en eau potable de toute population urbaine à partir de 3000 habitants ainsi que l'assainissement complet de celles qui dépass[aient] le nombre de 8000 habitants », par convention entre OSN, les provinces et les municipalités.

Décret de 1947 : projet de district sanitaire à Buenos Aires.

Loi n°33425 de 1944 et loi n°13577 en 1949 : obligent les collectivités locales à abandonner toute concession privée pour la gestion de l'eau sur leur territoire

Loi n°18 586 de 1979 : décentralisation des services d'eau et d'assainissement : transfert de OSN aux provinces

Lois n°13 577, 14 160, 18593, 20324, 20 686, 21 066 de 1974 : loi organique de l'entreprise OSN

Loi n° 23.521 du 04/06/87 : loi « d'obéissance due »

Projet de loi du 02/03/89 (Sénat) : Cámara de Senadores de la Nación. *Proyecto de ley: convenio general entre el Estado y Telefónica de España*. Reunión n°405.

Loi n° 23.696 de 09/89 : réforme de l'Etat

Loi n° 23.697 du 25/09/89: urgence économique (la loi octroie les pleins pouvoirs à l'exécutif et autorise ainsi le président à légiférer par décret sans passer par le congrès)

Loi n°23928/91 de 1991 : convertibilité Peso argentin /US Dollar

### *Télécommunications*

Décret n°731/89 de 1989 : décret « mère » de la privatisation des télécommunications

Décret n°59/90 de 1990 : organisation d'une concurrence comparative dans le secteur des télécommunications

Décret n°60/90 de 1990 : création de deux structures d'entreprises de télécommunications différentes pour les zones Sud et Nord

Décret n°61/90 de 1990 : création d'une entreprise de service international de télécommunications

Décret n°62/90 de 1990 : liste des conditions requises pour les candidats à l'appel d'offres dans le secteur des télécommunications et transfert des dettes de l'entreprise ENTel à l'Etat argentin.

Décret n°1185/90 du 22/06/90 : création de la CNT

Décret n°660/96 du 24/06/96 : création de la CNC

Résolution n°1716/97 de 1997 du Secrétariat aux Communications : création du Plan National de Téléphonie Sociale Publique

Résolution du Secrétariat aux Communications n°1122/98 du 07/05/98 : obligation, pour les entreprises, d'installer et de gérer un parc de cabines publiques, dont la taille et la répartition dépend de la densité de population de la zone concernée.

### *Electricité*

Loi n° 24 065 du 16/01/92 : privatisation du secteur électrique (contrat de concession)

Décret n° 714/92 de 1992: approbation des contrats de concession des entreprises distributrices

Décret n°584/94 : adoption de l'accord cadre dans le secteur électrique

Décret de 1998 : avenant à l'accord cadre

Décret n°1972/2004 du 06/10/03 : adoption du nouvel accord cadre

### *Eau et assainissement*

Décrets n°2074/90 de 1990, n°1443/91 et 2408/91 de 1991 : adoption du principe de concession dans le secteur de l'eau

Loi n°23 696 de 1991 : définition de la concession

Décret n°999/92 du 18/06/92 : cadre réglementaire pour la concession des services d'eau et d'assainissement de l'aire métropolitaine de Buenos Aires

1993 : contrat de concession des services d'OSN

Loi n°13.512 de 1993 : obligation de connexion aux réseaux d'eau et d'assainissement

Décret n°187/93 du 22/04/93 : création du CIC (régime tarifaire de l'eau)

Résolution ETOSS n°81/94 du 30/06/94 : augmentation des tarifs de 13.5% et augmentation du CIC.

Décret n° 292/95 sur la réduction des contributions patronales (régime tarifaire de l'eau)



Résolution ETOSS n°83/95 du 03/05/95, augmentation du CIC.

Résolution ETOSS n°183/95 du 13/12/95 : réduction du CIC de 14.59% (composante réseau)

Décret du 07/11/97 protocole d'accord entre l'entreprise et l'Etat concédant (réforme SUMA)

Résolution du ministère de l'économie et des travaux publics n°137/97 du 19/12/97 : adoption des règles relatives à l'accréditation et à la réintégration du CIC

Résolution ETOSS n°131/97 du 22/12/97 : convocation pour une révision extraordinaire des tarifs (clause 11.11.4 du contrat de concession).

Loi de n°24 467 de 08/98 : flexibilisation du travail

Loi n°25 561 du 06/01/02 : loi « d'urgence publique et de réforme du régime de change »

Décret 293/02 de 02/02 : charge le ministère de l'Economie argentin de mener la renégociation des contrats et création d'une commission de renégociation

Décret n°370/02 de 02/02 : composition de la commission de renégociation

Décret n°293/02 de 2002 : définition des secteurs concernés et établissement d'un délai de 120 jours pour la renégociation

Décret n°308/02 : exclut de la renégociation des contrats les entreprises ayant engagé des procédures judiciaires contre le gouvernement argentin.

Décret 565/02 de 2002 : création des Planes Jejes y jefas de hogar.

Résolution ETOSS n°2/02 du 09/01/02 : introduction du programme de tarification sociale dans l'acte de la première révision quinquennale des tarifs du 09/01/01.

Décret provincial du 22 janvier 2004 : création d'une entité de « sécurité métropolitaine et de prévention des délits »

## Guide d'entretien

Lieu, date, heure  
 Prénom et nom [confidentialité]  
 Profession [si énoncée]  
 Institution [entreprise, municipalité, association, etc.]

Question entame : en quoi consiste votre travail ?

### Fonction au sein de l'institution

Place de la fonction dans l'institution  
 Ancienneté et parcours professionnel  
 Responsabilité et compétences mobilisées  
 Description du travail quotidien, des tâches à effectuer  
 Taille de l'équipe, fonction de l'équipe, histoire de l'équipe  
 Relation aux autres équipes de l'institution  
 Relation à la problématique « quartiers défavorisés »  
 Mise à disposition de ressources ou d'outils par l'institution

### L'institution et les quartiers défavorisés

Définition du rôle de l'institution par rapport aux quartiers  
 Connaissance des problématiques de RSE et développement durable  
 Enjeux liés à la privatisation et à la desserte universelle  
 Evolutions énoncées ou perçues des discours et des pratiques  
 Perception des différences entre niveaux (Groupe, entreprise, direction, équipe)  
 Evolution de la vision de l'institution par rapport à la fonction de l'interviewé  
 Données concrètes concernant les projets dans les quartiers

### Relation aux autres acteurs du champ

Interlocuteurs hors institution, type de relation, fréquence  
 Enjeux des projets pour chacun des acteurs  
 Niveaux de conflits / de coopération  
 Circulation de l'information  
 Perception de l'univers des acteurs du champ  
 Evolutions

## Liste des personnes interviewées

*En tout : 131 entretiens individuels effectués (93 pour la thèse, 38 pour le DEA)  
Les entretiens sont classés par secteurs de service et par ordre chronologique*

### **Chez Suez et chez Aguas Argentinas (30 entretiens)**

Directeur des ressources humaines Europe, paris, 06 juillet 2001  
Ingénieur, conseiller de la DG, Buenos Aires, 14 mars 2002  
Responsable de l'unité DC, Buenos Aires, 20 mars 2002  
Responsable de formation professionnelle, Buenos Aires, 08 avril 2002  
Responsable à la direction technique et de la recherche, Paris, 03 mai 2002  
Responsable zone sud, unité *Desarrollo de la comunidad*, Buenos Aires, 21 mai 2002  
Responsable « capital », unité *Desarrollo de la comunidad*, Buenos Aires, 22 mai 2002  
Responsable zone ouest, unité *Desarrollo de la comunidad*, Buenos Aires, 23 mai 2002  
Directeur de la région sud, Buenos Aires, 27 mai 2002  
Responsable de la zone nord, unité *Desarrollo de la comunidad*, Buenos Aires, 28 mai 2002  
Directeur général, Buenos Aires, 05 juin 2002  
Responsable de planification RH Amérique Latine, Buenos Aires, 15 mars 2002  
Responsable rémunération Amérique Latine, Buenos Aires, 22 mars 2002  
Directeur de contrôle de gestion Amérique Latine, Buenos Aires, 13 mars 2002  
3 employés commerciaux, Morón, 30 mai 2002  
Responsable sous-traitant, Morón, 30 mai 2002  
Responsable commercial, Morón, 03 juin 2002  
2 techniciens, Morón, 03 juin 2002  
Chef de district, Morón, 03 juin 2002  
Responsable opérationnel, Morón, 03 juin 2002  
Responsable technique, Morón, 03 juin 2002  
2 techniciens, Morón, 06 juin 2002  
Responsable recouvrement, direction commerciale, Buenos Aires, 25 juillet 2002  
Responsable de marketing, Buenos Aires, 31 juillet 2002  
Chef de district, San Fernando, mai 2003  
Chef de projet « nord », unité *Desarrollo de la comunidad*, Buenos Aires, 16 juin 2004

### **Chez France Télécom et Telecom Argentina (25 entretiens<sup>622</sup>)**

Responsable bureau de représentation FCR, Buenos Aires, 07 juin 2001  
Ex expatrié (directeur des achats en poste à Buenos Aires), Paris, 10 juillet 2001  
Ex expatrié (directeur de la stratégie commerciale en poste à Buenos Aires), Paris, 18 juillet 2001  
Directeur de la prospective et de la stratégie, Paris, 31 juillet 2001  
Directeur de la stratégie internationale, paris, 02 août 2001  
Conseiller social, Paris, 03 août 2001  
Chargé d'affaires Argentine à la D3A, paris, 03 août 2001  
Directeur de la stratégie commerciale, 29 janvier 2002  
Directeur qualité, Buenos Aires, 04 mars 2002  
Responsable des marchés de gros, Buenos Aires, 03 septembre 2002

<sup>622</sup> Auxquels s'ajoutent les 39 entretiens individuels effectués chez *Telecom Argentina* dans le cadre du DEA en mai et juin 2000.

Responsable logistique, Buenos Aires, 05 septembre 2002  
 Responsable clientèle, Buenos Aires, 10 septembre 2002  
 2 techniciens, Buenos Aires, 10 septembre 2002  
 2 employés commerciaux, Buenos Aires, 10 septembre 2002  
 Responsable qualité, Buenos Aires, 12 septembre 2002  
 Chef de projet qualité, Buenos Aires, 12 septembre 2002  
 Responsable téléphonie publique, Buenos Aires, 12 mars 2003  
 2 chefs de projet, direction commerciale, 23 mars 2003  
 2 responsables marketing, *Telecom Personal*, Buenos Aires, 21 mars 2003  
 Responsable opérationnel, Buenos Aires, 23 mars 2003  
 Directeur téléphonie publique, 23 mars 2003

### **Chez EDF et chez *Edenor* (24 entretiens)**

Responsable Amérique Latine, Paris, 20 novembre 2001  
 Directeur des relations institutionnelles, Buenos Aires, 26 août 2002  
 Directeur Marketing, Buenos Aires, 18 juillet 2002  
 Responsable études de marché, Buenos Aires, 18 juillet 2002  
 Responsable *acuerdo marco*, Buenos Aires, 09 août 2002  
 Chef de projet *Marketing social*, Buenos Aires, 15 août 2002  
 Responsable ressources humaines, Buenos Aires, 30 juillet 2002  
 Responsable contrôle de gestion, Buenos Aires, 30 août 2002  
 Responsable commercial, Morón, 03 septembre 2002  
 Responsable formation, Buenos Aires, 06 septembre 2002  
 Responsable développement Afrique de l'Est, Paris, 03 février 2003  
 Responsable développement durable Amérique latine, Paris, 06 février 2003  
 Chargé d'affaires Afrique, Paris, 10 février 2003  
 2 responsables « EDF Américas », Buenos Aires, 04 mars 2003  
 Directeur commercial, Buenos Aires, 06 mars 2003  
 Ex employé SEGBA / *Edenor*, Buenos Aires, 14 mars 2003  
 2 techniciens, Moreno, 24 mars 2003  
 5 techniciens, Pilar, 24 mars 2003

### **Autres acteurs (14 entretiens)**

Directeur des programmes internationaux de l'université Austral, IAE, Pilar, 04 avril 2002  
 Responsable de la coopérative COMACO, Tres de Febrero, 10 juillet 2002  
 Habitante du quartier "La Cava", San Isidro, 31 juillet 2002  
 Responsable de l'association de consommateurs ACUORA, Buenos Aires, 17 mars 2003  
 Responsable à l'ENRE (régulateur d'électricité), Buenos Aires, 17 mars 2003  
 Responsable de l'association de consommateurs UUC, Buenos Aires, 26 mars 2003  
 Défenseur du peuple argentin, Buenos Aires, 27 mars 2003  
 Responsable du centre Apoyo Crecer, San Fernando, 06 août 2003  
 Directeur des projets techniques, municipalité de Morón, 20 mai 2004  
 Responsable du contrôle communal, municipalité de Morón, 20 mai 2004  
 Directeur de la défense du consommateur, municipalité de Morón, 21 mai 2004  
 Secrétaire général, municipalité de Morón, 21 mai 2004  
 Secrétaire gestion territoriale et environnement, municipalité de San Fernando, 01 juin 2004  
 Secrétaire au développement social, municipalité de Morón, 07 juin 2004



## Table des matières

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>3</b>
<b>RESUME .....</b>	<b>5</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>9</b>
CHOISIR UN OBJET ET UNE DEMARCHE DE RECHERCHE.....	10
DELIMITER LE CHAMP DE LA RECHERCHE : ACTEURS, TEMPORALITES ET ESPACES GEOGRAPHIQUES .....	14
PRESENTATION DE LA METHODOLOGIE DE TERRAIN .....	20
1. <i>Intérêt du travail de terrain</i> .....	20
2. <i>L'organisation du travail de terrain : les séjours de recherche</i> .....	21
3. <i>Les outils mobilisés pour le terrain</i> .....	22
3.1. L'observation participante et le journal de terrain.....	23
3.2. Les entretiens.....	24
3.3. L'analyse documentaire .....	25
ECLAIRAGES TERMINOLOGIQUES .....	26
<i>Les « services publics », l' « intérêt général », l' « universalité d'accès » .....</i>	26
<i>Le « partenariat public-privé », les « privatisations » .....</i>	28
<i>La « desserte » en services essentiels.....</i>	29
<i>Les quartiers « carenciados » : des quartiers défavorisés ? .....</i>	30
<i>Principales caractéristiques des quartiers « carenciados » et choix de la typologie.....</i>	32
<i>La « Responsabilité Sociale d'Entreprise », le « Développement Durable » .....</i>	35
DEVELOPPEMENT DE LA THESE .....	39
 <b>PARTIE I - LES HERITAGES : ANALYSE SOCIO-HISTORIQUE DE L'EVOLUTION DES SERVICES URBAINS ET DES QUARTIERS CARENCIADOS A BUENOS AIRES DE 1870 A 2004....</b>	 <b>43</b>
<b>INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE.....</b>	<b>45</b>
<b>CHAPITRE 1 : QUARTIERS POPULAIRES ET SERVICES URBAINS A BUENOS AIRES DE 1870 A 1990.....</b>	<b>49</b>
INTRODUCTION DU CHAPITRE 1 .....	51
1. DEVELOPPEMENT METROPOLITAIN ET EVOLUTIONS DES QUARTIERS PAUVRES DE 1870 A 1990 .....	52
1.1. <i>L'Argentine agro-exportatrice et terre d'accueil des européens (1870-1930).....</i>	53
1.2. <i>Le processus d'industrialisation et de substitution d'importations (1930-1955) .....</i>	55
1.3. <i>L'alternance de gouvernements constitutionnels et militaires (1955-1976).....</i>	61
1.4. <i>Le « Proceso » de réorganisation nationale : les dictatures militaires (1976-1983).....</i>	67
1.5. <i>Le retour à la démocratie et l'émergence du discours néo-libéral (1983-1989).....</i>	70
2. LES SERVICES URBAINS (EAU, ELECTRICITE, TELEPHONE) A BUENOS AIRES DE 1870 A 1990.....	73
2.1. <i>Les premiers services urbains à Buenos Aires (1880-1940) .....</i>	74
2.1.1. L'eau et l'assainissement : la mise en place progressive d'un véritable service public .....	74
2.1.2. Les premiers temps du secteur électrique: une gestion privée questionnée par le local.....	77
2.1.3. Le secteur des télécommunications : les avancées technologiques du tout privé .....	79
2.2. <i>L'ère des nationalisations : puissance et déclin des monopoles publics .....</i>	80
2.2.1. Les évolutions du modèle OSN : apogée et déclin.....	81
2.2.2. Les nationalisations des grands secteurs économiques .....	85
2.2.2.1. SEGBA dans le secteur électrique.....	85
2.2.2.2. ENTel dans le domaine des télécommunications.....	88
3. L'ACCES DES QUARTIERS DEFAVORISES AUX SERVICES URBAINS D'EAU, D'ELECTRICITE ET DE TELECOMMUNICATIONS : ENTRE CLIENTELISME POLITIQUE, PATERNALISME ET « LAISSER FAIRE ».....	91
3.1. <i>Un contexte défavorable à l'accès des quartiers défavorisés aux services en réseaux.....</i>	91
3.2. <i>Pratiques des opérateurs publics de service à l'égard des quartiers défavorisés ou l'organisation de la non durabilité des services .....</i>	94
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 .....	101

<b>CHAPITRE 2 : LA DECENNIE NEOLIBERALE : PRIVATISATIONS ET PAUVRETE URBAINE DE 1990 A 2000 .....</b>	<b>103</b>
INTRODUCTION DU CHAPITRE 2.....	105
1. L'ENTREE BRUTALE DANS L'ERE DE MARCHÉ : CONVERTIBILITE, PRIVATISATIONS ET RUPTURES SOCIALES.....	106
1.1. <i>Le modèle économique néo libéral</i> .....	106
1.2. <i>Les effets des mutations économiques sur la pauvreté urbaine</i> .....	107
1.3. <i>Les effets territoriaux des mutations économiques dans l'agglomération de Buenos Aires</i> .....	110
2. LES SERVICES URBAINS AUX MAINS D'OPERATEURS PRIVES : CONTEXTE ET PROCESSUS INSTITUTIONNEL, PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT ET PRINCIPAUX RESULTATS DE GESTION .....	115
2.1. <i>1990 : la privatisation des télécommunications : le leading case du projet néolibéral</i> .....	121
2.1.1. La première privatisation argentine : un enjeu de taille pour le gouvernement.....	122
2.1.2. Dispositions institutionnelles et nouvelle configuration du secteur.....	124
2.1.3. La gestion très rentable de <i>Telecom Argentina</i> .....	126
2.2. <i>1992 : la privatisation de la distribution d'énergie électrique</i> .....	128
2.2.1. Les mutations du secteur : libéralisation et découpage séquentiel de la filière .....	129
2.2.2. De SEGBA à <i>Edenor</i> : les nouveaux repères de gestion et de régulation.....	132
2.2.3. Principaux résultats de la gestion d' <i>Edenor</i> .....	134
2.3. <i>1993 : la privatisation des services d'eau et d'assainissement</i> .....	137
2.3.1. Contexte mondial d'introduction du secteur privé pour l'eau, vitrine de PPP .....	137
2.3.2. Déroulement de la privatisation : mission, régulation, principes de fonctionnement.....	138
2.3.3. Principaux résultats de la gestion d' <i>Aguas Argentinas S.A.</i> .....	144
3. LA QUESTION SENSIBLE DES QUARTIERS DEFAVORISES : UN NOUVEAU MODE D'ACCES AUX SERVICES CONDITIONNE PAR LES OPPORTUNITES ET LES RISQUES DU MARCHÉ.....	152
CONCLUSION DU CHAPITRE 2 .....	155
<b>CHAPITRE 3 : LA CRISE DU MODELE NEOLIBERAL ARGENTIN : DECEMBRE 2001 ET SES SUITES .....</b>	<b>157</b>
INTRODUCTION DU CHAPITRE 3 .....	159
1. DEROULEMENT DE LA CRISE FINANCIERE, ECONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIALE.....	161
2. LA SOCIETE ARGENTINE FACE A LA CRISE .....	165
2.1. <i>La prolifération et la diversification des situations de pauvreté</i> .....	165
2.2. <i>Les réponses sociales à la crise : une mobilisation générale, des revendications variées</i> .....	169
<i>Les mouvements de piqueteros</i> .....	170
<i>Les entreprises récupérées</i> .....	173
<i>Les réseaux de troc</i> .....	174
<i>Les assemblées de quartiers</i> .....	175
<i>Les escraches</i> .....	176
3. LA DEVALUATION ET LE NOUVEL EQUILIBRE INSTABLE DES CONTRATS DE CONCESSION .....	179
3.1. <i>Loi d'urgence économique, dévaluation et renégociations</i> .....	179
3.2. <i>Le bouleversement des cadres d'action pour les entreprises</i> .....	180
3.3. <i>Les effets de la crise sur l'accès des quartiers carenciados aux services</i> .....	183
CONCLUSION DU CHAPITRE 3 .....	186
<b>CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE .....</b>	<b>189</b>
 <b>PARTIE II - LES PRATIQUES DES ENTREPRISES : STRATEGIES ET PROJETS POUR LES QUARTIERS CARENCIADOS DE BUENOS AIRES.....</b>	<b>193</b>
<b>INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE .....</b>	<b>195</b>
<b>CHAPITRE 4 : L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT .....</b>	<b>199</b>
INTRODUCTION DU CHAPITRE 4 .....	201
1. LES USAGES DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT DANS LES QUARTIERS CARENCIADOS : DES PRATIQUES ALTERNATIVES A LA FORMULATION D'UNE DEMANDE DE CONNEXION AU RESEAU .....	202
1.1. <i>Les pratiques d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées</i> .....	202
1.1.1. L'approvisionnement en eau.....	202
1.1.2. Les différentes modalités d'évacuation des eaux usées .....	207
1.2. <i>« Valeur, prix et coût » du service : les leviers d'un travail à la demande informée</i> .....	209
2. LE DISCOURS DU GROUPE ET DE L'ENTREPRISE SUR LA RESPONSABILITE SOCIALE .....	212
2.1. <i>Positionnement du groupe Suez : une politique affichée de développement durable</i> .....	212
2.2. <i>Positionnement de l'entreprise Aguas Argentinas en matière de Responsabilité Sociale</i> .....	217

3. A LA LECTURE DU CONTRAT DE CONCESSION : QUELLES DEFINITIONS JURIDICO-REGLEMENTAIRES POUR LES QUARTIERS CARENCIADOS ? .....	219
4. L'AFFIRMATION PROGRESSIVE D'UNE POLITIQUE DE DESSERTE POUR LES QUARTIERS CARENCIADOS .....	222
4.1. Les fondations du programme « Desarrollo de la comunidad » .....	222
4.2. L'équipe « Desarrollo de la comunidad » (DC) chez Aguas Argentinas.....	225
4.3. La construction progressive du modèle de gestion pour les quartiers carenciados.....	227
4.2.1. La méthodologie d'intervention sociale et le travail à la « demande informée » .....	229
4.2.2. La professionnalisation du champ d'intervention : formation et capitalisation.....	232
4.2.3. Les enjeux de la définition de solutions financières alternatives et d'une politique commerciale pour les quartiers carenciados .....	234
4.3. L'opérationnel : l'émergence progressive des modèles participatifs de gestion.....	238
CONCLUSION DU CHAPITRE 4 .....	244
<b>CHAPITRE 5 : LA DISTRIBUTION D'ENERGIE ELECTRIQUE.....</b>	<b>247</b>
INTRODUCTION DU CHAPITRE 5 .....	249
1. USAGE REGULIER OU FRAUDULEUX : LE RESEAU ELECTRIQUE, UN INCONTOURNABLE DANS LES QUARTIERS CARENCIADOS .....	250
1.1. La place de l'électricité dans les quartiers carenciados de l'agglomération de Buenos Aires .....	250
1.2. Le coût de l'énergie et le manque d'alternative au réseau comme éléments structurants du secteur électrique.....	252
2. DISCOURS DU GROUPE EDF ET TRADUCTION DE L'ENTREPRISE EDENOR .....	254
2.1 Le discours du groupe EDF sur la Responsabilité Sociale .....	254
2.2. Le discours de l'entreprise Edenor sur le développement durable .....	256
3. LE CADRE JURIDICO-REGLEMENTAIRE .....	258
3.1. La lutte contre la fraude : une priorité absolue.....	258
3.2. L'accord cadre : définition contractuelle de la gestion de l'énergie dans les quartiers carenciados .....	260
3.3. Dérives de la pratique : histoire d'une déresponsabilisation conjointe .....	265
4. LA GESTION DU SERVICE ELECTRIQUE DANS LES QUARTIERS CARENCIADOS.....	271
4.1. La gestion traditionnelle : une relation de service entre abandon et violence.....	271
4.2. La phase sensibilisation : l'usage rationnel de l'énergie.....	272
4.3. La phase incitation au paiement : les plans de paiement.....	274
4.4. La phase action : la recherche de solutions alternatives socialement efficaces.....	276
4.4.1. Le système de prépaiement .....	277
4.4.2. Le service minimum.....	280
4.4.3. Le projet de tarification sociale.....	283
4.4.4. Les activités de Marketing social .....	284
CONCLUSION DU CHAPITRE 5 .....	287
<b>CHAPITRE 6 : LES TELECOMMUNICATIONS .....</b>	<b>289</b>
INTRODUCTION DU CHAPITRE 6 .....	291
1. LES USAGES POSSIBLES DU TELEPHONE DANS LES QUARTIERS CARENCIADOS .....	293
2. DISCOURS DU GROUPE ET DE L'ENTREPRISE.....	297
2.1. Le discours de France Télécom sur la RSE .....	297
2.2. Le discours de Telecom Argentina sur la RSE de l'entreprise.....	300
2.2.1. Un programme de responsabilité sociale en décalage avec l'idée d'accès au service.....	300
2.2.2. Aucune prise en compte dans l'organisation de la géographie de la pauvreté .....	302
3. LE CADRE JURIDICO LEGAL DE LA RESPONSABILITE SOCIALE DE TELECOM ARGENTINA .....	303
4. QUELQUES PROJETS ISOLÉS DE TELEPHONIE DANS LES QUARTIERS CARENCIADOS .....	307
CONCLUSION DU CHAPITRE 6 .....	311
<b>CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....</b>	<b>313</b>
 <b>PARTIE III : LES RESSORTS DE L'ACTION : EVOLUTIONS DES INTERACTIONS ENTRE ACTEURS DU DEVELOPPEMENT : LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UNE COMPETENCE DE COOPERATION. ....</b>	<b>317</b>
<b>INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE.....</b>	<b>319</b>
<b>CHAPITRE 7 : LES OPERATEURS A LA RECHERCHE D'UNE « PROFESSIONNALISATION » EN INGENIERIE SOCIALE ? .....</b>	<b>323</b>
INTRODUCTION DU CHAPITRE 7 .....	325



1. LES QUARTIERS CARENCIADOS « CLIENTS » : LES NOUVEAUX PARADIGMES DE LA RELATION DE SERVICE...	326
1.1. <i>Les spécificités d'un nouveau segment de clients</i> .....	326
1.1.1. Le cadre général du renouveau de la relation de service.....	326
1.1.2. La spécificité de la relation de service avec les quartiers <i>carenciados</i> .....	330
1.2. <i>Des déclinaisons contrastées de la notion de clients carenciados</i> .....	334
1.2.1. AASA: la stabilisation progressive d'une typologie pour les quartiers <i>carenciados</i> .....	335
1.2.2. <i>Edenor</i> : un découpage « arrangeant » du segment commercial <i>carenciado</i> .....	337
1.2.3. <i>Telecom Argentina</i> : la négation organisationnelle des quartiers défavorisés .....	341
1.3. <i>Les effets de la subjectivité des opérateurs sur une relation de service à construire</i> .....	344
2. LES MOYENS DE LA REORGANISATION EN INTERNE : MANDAT ET COMPETENCE DES AGENCEMENTS ORGANISATIONNELS A L'ŒUVRE .....	348
2.1. <i>Organisation et ressources mobilisées par les opérateurs</i> .....	348
2.1.1. Mobilisation de concepts et stratégies gestionnaires à l'œuvre : la nature du <i>mandement</i> .....	352
2.1.2. Les moyens de l'organisation interne : mobilisation des ressources humaines, matérielles et symboliques : l'agencement organisationnel comme <i>composite</i> .....	355
2.1.2.1. <i>Marketing Social (Edenor)</i> : un composite de ressources limitées.....	356
2.1.2.2. <i>Desarrollo de la comunidad</i> : un composite « boule de neige » .....	359
2.2. <i>Les outils de la « professionnalisation » : formation professionnelle, méthodologie d'intervention, modèle de gestion, capitalisation</i> .....	363
2.2.1. La formation professionnelle : la modalité participative comme clé de réussite ?.....	364
2.2.1.1. Chez <i>Telecom Argentina</i> : la formation comme négation d'une recherche de professionnalisme en matière d'ingénierie sociale.....	364
2.2.1.2. Chez <i>Aguas Argentinas</i> : la formation comme tremplin vers la professionnalisation .....	365
2.2.1.3. La formation « Développement » chez <i>Edenor</i> : une activité récréative .....	375
2.2.2. Méthodologie d'intervention sociale et modèle de gestion : « Le mandataire fait » .....	377
2.2.3. La capitalisation des expériences : « le mandataire fait et dit » .....	380
2.2.3.1. AASA : le <i>tracage</i> des expériences comme principe d'action .....	381
2.2.3.2. <i>Edenor</i> : la capitalisation <i>a minima</i> .....	383
3. CARACTERISATION DES MODES DE GESTION « QUARTIERS CARENCIADOS » DES OPERATEURS .....	384
3.1. <i>La gestion par les compétences : un cadre théorique pour la démarche « à tâtons » ?</i> .....	384
3.2. <i>Analyse comparée des trois secteurs à partir du concept de gestion par les compétences</i> .....	390
CONCLUSION DU CHAPITRE 7 .....	392
<b>CHAPITRE 8 : LA MOBILISATION DES COMPETENCES MUNICIPALES AU SERVICE DES OPERATEURS .....</b>	<b>395</b>
INTRODUCTION DU CHAPITRE 8 .....	397
1. LES COMPETENCES MUNICIPALES RELATIVES AUX SERVICES URBAINS DANS LES QUARTIERS CARENCIADOS.....	400
1.1. <i>La régularisation urbanistique : les municipalités face à leurs obligations</i> .....	402
1.2. <i>La régularisation domaniale : au croisement des intérêts de l'entreprise et de la municipalité?</i> .....	405
1.3. <i>Les Planes Jefes de Hogar : une ressource pour les projets aux mains de la municipalité</i> .....	406
2. LES POUVOIRS PUBLICS LOCAUX FACE A LA GESTION PRIVATISEE DES SERVICES URBAINS DANS LES QUARTIERS CARENCIADOS : L'EXEMPLE DES MUNICIPALITES DE SAN FERNANDO ET DE MORON .....	408
2.1. <i>Propos préliminaires : choix et présentation des municipalités</i> .....	409
2.2. <i>Evolution des relations entre les municipalités et les entreprises de services domiciliaires</i> .....	412
2.2.1. Des municipalités déresponsabilisées face au service d'eau .....	413
2.2.1.1. Morón et <i>Aguas Argentinas</i> : un dialogue encore timide .....	413
2.2.1.2. San Fernando et <i>Aguas Argentinas</i> : une longue histoire « d'amour et de haine » .....	421
2.2.2. Les municipalités largement à l'écart de la gestion du service électrique .....	425
2.2.2.1. Morón et <i>Edenor</i> : un conflit fort autour de préoccupations écologiques .....	426
2.2.2.2. San Fernando et <i>Edenor</i> : une attitude réciproque de retrait .....	430
2.3. <i>L'expression croissante d'une nécessaire institutionnalisation de la régulation locale</i> .....	433
2.3.1. Les municipalités : figures absentes de la régulation des services.....	433
2.3.2. Le forum des municipalités du <i>conurbano</i> : les premiers pas vers l'institutionnalisation d'un pouvoir de décision local en matière de services domiciliaires ? .....	435
CONCLUSION DU CHAPITRE 8 .....	439
<b>CHAPITRE 9 : « FAIRE ENSEMBLE » : LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UNE COMPETENCE DE COOPERATION .....</b>	<b>443</b>
INTRODUCTION DU CHAPITRE 9 .....	445
1. LES EFFORTS DE COOPERATION : LA MOBILISATION DES ACTEURS PERIPHERIQUES ET DES ACTEURS SATELLITAIRES .....	446
1.1. <i>La mobilisation des acteurs périphériques : un enjeu opérationnel délicat à obtenir</i> .....	446
1.1.1. Travailler avec les ONG : complémentarité ou divergence ? .....	446

1.1.2. Le difficile processus de la coopération trans-sectorielle .....	451
1.2. <i>La mobilisation des acteurs satellitaires</i> .....	456
1.2.1. Les associations de défense de (certains) consommateurs : et les autres ?.....	456
1.2.2. Coopération entreprises - universités : faire parler les projets, faire parler des projets ?.....	459
2. LA CONSOLIDATION DU CHAMP D'INTERVENTION : COMPRENDRE LES RESSORTS DE LA COOPERATION.....	461
2.1. <i>Quelle grille de lecture sociologique adopter pour qualifier la coopération ?</i> .....	461
2.2. <i>La dimension éminemment politique des processus de coopération à l'oeuvre</i> .....	464
CONCLUSION DU CHAPITRE 9 .....	466
<b>CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE .....</b>	<b>469</b>
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>473</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>483</b>
SERVICES URBAINS D'INFRASTRUCTURE: GESTION, PRIVATISATION ET REGULATION.....	483
SOCIOLOGIE ET GEOGRAPHIE DE LA PAUVRETE .....	493
CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF ARGENTIN ET CRISE DE 2001.....	496
RESPONSABILITE SOCIALE, PROFESSIONNALISATION, COMPETENCE(S) ET COOPERATION .....	500
<b>TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS .....</b>	<b>505</b>
<b>TABLES DES ILLUSTRATIONS .....</b>	<b>509</b>
TABLE DES GRAPHIQUES .....	509
LISTE DES TABLEAUX .....	509
TABLE DES SCHEMAS.....	510
TABLE DES CARTES.....	510
TABLE DES ENCADRES .....	510
TABLE DES PHOTOS .....	511
<b>TABLE DES ANNEXES.....</b>	<b>513</b>
BIBLIOGRAPHIE INSTITUTIONNELLE.....	514
BIBLIOGRAPHIE REGLEMENTAIRE : <i>DECRETS, LOIS ET RESOLUTIONS</i> .....	518
GUIDE D'ENTRETIEN.....	521
LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES .....	522
TABLE DES MATIERES .....	525